

Tema: “La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales”.

Ponencias:

“Procedimientos electorales y democracia”.

Dr. Raúl Carrancá y Rivas.

119

“Organismos y procedimientos”.

Dra. Jacqueline Peschard Mariscal.

122

“Los observadores electorales”.

Mtro. Jorge Alcocer V.

126

“Participación del estado en los comicios,
segunda insaculación, servicio profesional y cuarto poder”.

Dr. José Luis Barros Horcasitas.

131

“La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales”.

Dr. José Florencio Fernández Santillán.

136

“Propuesta para obtener información preliminar en los resultados
electorales el mismo día de los comicios”.

Dr. Arturo Alvarado M.

140

TERCERA AUDIENCIA PUBLICA.

LA CONSOLIDACION DE LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

16 DE ABRIL DE 1993.

México, D.F., a 16 de abril de 1993.

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Señores ponentes, señoras y señores: me complace mucho darles la bienvenida a esta **Tercera Audiencia Pública del Foro para la Reforma Electoral**, organizado por el Instituto Federal Electoral. Audiencia en la que desarrollaremos el tema "La Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales".

Como siempre, la mecánica de trabajo de esta audiencia, así como la agenda para el día de hoy, será dada a conocer por el señor Consejero Magistrado Doctor Germán Pérez Fernández del Castillo, quien hará uso de la palabra.

-EL C. COORDINADOR: Respecto a la mecánica, habrá una parte para que los señores ponentes presenten sus trabajos, cuando haya cumplido 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 podrá tener una intervención. En su caso, los interesados se registrarán en el receso 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 10 minutos. En tal virtud, de conformidad con los procedimientos fijados, el programa de este día se conformará por:

I. Intervenciones de los señores ponentes en el siguiente orden:

Doctor Raúl Carrancá y Rivas
Maestro Jorge Alcocer V.
Maestra Jacqueline Peschard Mariscal

Maestro José Luis Barros Horcasitas
Doctor José Florencio Fernández Santillán
Doctor Arturo Alvarado M.

II. Una vez terminada la lectura de las ponencias, se hará un receso de 10 minutos para el registro de preguntas.

III. Preguntas a cargo de los miembros del Foro.

IV. Respuesta de los ponentes.

Para la exposición de la primera ponencia sobre el tema "La Consolidación de las Instituciones y Procedimientos Electorales", hemos invitado al señor Raúl Carrancá y Rivas, quien disertará sobre el tema mencionado.

El señor Carrancá es Doctor en Derecho, con especialidad en Derecho Penal. Es ex-Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Profesor Titular de Carrera por oposición desde hace 42 años en la Facultad de Derecho en Licenciatura y Posgrado. Director del Seminario de Derecho Penal de la misma Facultad. Es especialista en Derecho Electoral y en Derecho Penal.

Entre sus publicaciones, se encuentra el "Derecho Penal", "El Arte del Derecho"; y es, asimismo, colaborador en la revista "Revista de Revistas" del Periódico Excélsior, en donde escribe además en la columna política.

Doctor Raúl Carrancá y Rivas, le ruego a usted se sirva darnos a conocer su ponencia.

-EL DR. RAUL CARRANCA Y RIVAS: El tema es el de "Procedimientos Electorales y Democracia". Aclaro que no me voy a referir a todos los procedimientos electorales que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Elegiré, en cambio, lo relativo a la interposición de los recursos y a los sujetos activos, si cabe el término, de los mismos; a las partes en el procedimiento para tramitar aquellos; al problema de la coadyu-

vancia de los candidatos y a la nulidad de la votación cuando se acredite la causal de dolo.

El candidato, como posible parte en el proceso, e incluso estando debidamente legitimado, no puede interponer en los términos de la fracción primera del Artículo 301 del Código de la especie, ninguna clase de recurso, a saber, ni el de revisión, ni el de apelación, ni el de inconformidad; y no puede hacerlo aunque en rigor procesal debería ser parte en el procedimiento para tramitar un recurso, porque absurdamente no está considerado tal, conforme al Artículo 312 del Código. A mayor abundamiento, este artículo reproduce la disposición de la fracción tercera del Artículo 295, que reduce la participación de los candidatos en el procedimiento a la mera coadyuvancia del partido político al cual pertenezcan.

Ahora bien, a mí me parece que en la dinámica política el candidato es figura principal; actor no nada más desde el punto de vista procesal sino político en el más amplio y rico sentido de la palabra. Lo es tanto positiva como negativamente. Me explico. En el aspecto positivo es el individuo que encarna y abandera una idea y en el negativo es, potencialmente, un posible infractor de las normas correspondientes. La realidad es que si llegado el caso se lo juzgase por una violación a dichas normas, resulta entonces inexplicable que no pueda ser parte en el procedimiento. No hay que olvidar que su calidad de simple coadyuvante del partido político al que pertenezca, evoca la figura de las mal llamadas personas morales (mejor personas o ficciones jurídicas) y de su posible responsabilidad. En efecto, la fracción tercera del Artículo 295 sitúa al partido político en el ámbito de la acción procesal o procedural como prefieren llamarla algunos. Lo que significa o significaría que el partido político tiene personalidad propia en el sentido de voluntad, capacidad de entender y de querer; lo cual, según entiendo, es una garrafal equivocación. El asunto, por cierto, se debate con fina técnica jurídica en el territorio del Derecho Penal; y aunque allí se asume el argumento de que las per-

sonas jurídicas pueden ser sujetos pasivos del delito pero nunca activos, lo cierto es que incluso cuesta trabajo creer en dicha pasividad. Insisto, si ella se diese, habría que admitir la personalidad propia con un contenido de voluntad, de capacidad de entender y de querer. En el mismo orden de ideas cómo es posible, que el candidato no sea figura principal y parte en el procedimiento. Se trata, además, de un error legal lo mismo jurídico que político. Esta deficiencia afecta, sin duda, el ejercicio de la democracia. La democracia auténtica centra en el hombre, en el individuo concreto y específico, todo su valor y fuerza. Es lo que llamamos, en una palabra, humanismo político. En tal virtud ¿por qué el candidato no puede ser el representante legítimo de su partido? Su participación directa en el procedimiento, es decir, que sea parte, se haya prohibida en la Ley en violación flagrante, a mi juicio, de los intereses del pueblo. La coadyuvancia no es suficiente.

La historia, madre eterna de sabiduría, nos ofrece el magnífico ejemplo del *Pro Murena* de Cicerón. Se trata de un testimonio de la mayor trascendencia en lo que concierne al Derecho Político y Electoral, ya que tuvo como marco e inspiración los famosos comicios centuriados a los que competía la elección de los cónsules en Roma. Sin duda se trata del primer caso de soborno electoral en Occidente -por lo menos, conocido- sometido, desde luego, a un tribunal. Y lo importante es que si repasamos el texto allí no hay nada parecido, siquiera, a una ficción jurídica. La cuestión se resuelve entre individuos de carne y hueso; como que estaba de por medio la paz de aquella república.

Y algo más, el Artículo 312, al que ya aludí, prescribe que las partes tramitadoras en el procedimiento sólo serán el actor, la autoridad y el tercero interesado en los términos a que se contrae la misma Ley. Lo importante, en la especie, es precisar y definir qué es parte en términos procesales o procedimentales; y por qué se excluye al candidato. Parte actora, en Derecho Procesal, es el actor, demandante o

acusador. Es la persona -yo excluyo aquí a la ficción jurídica- que interviene por su propio derecho en la producción de un contrato o acto jurídico de cualquier especie. Es también quien se incorpora a un proceso -añádase, lo mismo, procedimiento- para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la Ley. Es igualmente el sujeto parcial de una relación jurídica procesal. Todo lo anterior nos regresa al problema ya indicado líneas atrás; al de la personalidad propia con un contenido de voluntad, de capacidad de querer y de entender. Por ello es que es criticable en grado sumo que el candidato no sea parte en el procedimiento para tramitar un recurso. Con mayor razón si nos hacemos cargo de que los recursos de revisión, apelación e inconformidad, tienen por objeto restañar o reparar un daño que atañe de manera directa, directísima, al candidato. Por cierto, la Ley no es del todo clara o, en su defecto, no está bien redactada. La fracción tercera del Artículo 295 dice a la letra: "Los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político al cual pertenezcan". Lo que en buen español significa que el partido, en tanto partido, será el actor. A su vez el Artículo 301 *in initium* dice a la letra: "La interposición de los recursos de revisión, apelación e inconformidad, corresponde a los partidos políticos a través de representantes legítimos". O sea, a través de, por medio de. Lo que confirma la tesis de que el partido político, persona moral o jurídica, requiere un individuo concreto, un representante legítimo con personalidad propia que contenga voluntad, capacidad de querer y de entender. En suma, yo veo una contradicción entre la fracción tercera del Artículo 295 y el Artículo 301 *in initium*; aunque opto, desde luego, por éste último.

Veamos ahora el inciso f) del Artículo 287 del Código. En el mismo se prescribe que la votación recibida en una casilla será nula en caso de: "Haber mediado dolo o error en la computación de los votos que beneficie a uno de los candidatos, fórmula de candidatos, y esto sea determinante para el resultado de la votación".

El hecho es que el error es más fácil de probar que el dolo, sobre todo cuando el dolo apareza "en la computación de los votos"; es decir, en la acción de computar, de calcular, de contar, que obviamente lleva a cabo la autoridad. Así que en tal acción aparece el dolo. ¡Imposible! A mi juicio, imposible. En todo caso el dolo se habrá dado en la conducta de un sujeto, de un individuo, de un agente especial; y allí es donde habría que detectarlo. Pero no en el cálculo o contabilidad. El dolo, de suyo subjetivo, preñado de muy complejos elementos -intelectuales, afectivos, emocionales- consiste en un actuar con voluntad y conocimiento, con conciencia de que se viola o vulnera un deber, una norma contenida en la Ley y representándose el agente, el sujeto activo, la situación real correspondiente. ¿Cómo probarlo, cómo demostrarlo en los términos del inciso f) del Artículo 287? Es empresa casi imposible. Y lo es por un grave error, no creo que haya acción dolosa, del legislador; por exigir la comprobación del dolo en el acto de la computación. Como si los números y sus derivaciones pudieran revelar la entraña subjetiva del comportamiento doloso.

En conclusión, al margen del señalamiento crítico que hago y en un marco distinto al del Derecho, el asunto de los procedimientos electorales influye de manera directa en la estructura de la democracia, en su conservación, en su ejercicio y en su salvaguarda. Lo que pasa es que si hablamos en términos jurídicos, y en la especie hay que hacerlo por tratarse de un Código, hay que insistir, sin límite de fuerzas, en que las malas leyes, mal pensadas o mal redactadas, perjudican gravemente a la vida política y democrática de la Nación. Es muy fácil declarar y decir que México es un país de Derecho, con un Estado sólidamente fundado sobre bases jurídicas. Las declaraciones formales en este orden de ideas son absolutamente irrelevantes; y en algunos casos incluso injuriosas para el pueblo. Hubo un momento, en la reciente etapa de transformación democrática de la República, en que alguien pregón que una cosa es la política y otra el Derecho. Yo

no coincidí ni coincido con esa afirmación. Creo que la Política y el Derecho se hallan indisolublemente unidos; y por creerlo me parece que hay que garantizar al máximo el ejercicio de la democracia con leyes buenas, claras, bien redactadas, ajenas al casuismo, elaboradas mediante fórmulas que permitan la interpretación lógica y razonable, y por ende, su aplicación justa y equitativa. Lo que implica que el legislador sea responsable cuando legisla en nombre del pueblo; responsabilidad que equivale a la tutela de los más altos intereses del país.

Sin embargo, no se los tutela, lo que anoto como crítica final, cuando la Ley contiene fórmulas tan equivocadas como la de la parte final del inciso f) del Artículo 287 del Código, a saber, la expresión "y esto sea determinante para el resultado de la votación". De tal manera que si no fuese determinante -habría que averiguar- cómo y por qué no se daría el resultado. Sin resultado, por supuesto, no pudo haber delito consumado, aunque sí delito en grado de tentativa; ya se trate de la punible o de la impune, de la acabada o de la inacabada. Lo anterior, a no dudarlo, no se percibe con claridad en la fórmula del inciso f). Fijémonos en que la doctrina, y abundan los textos de notable maestría sobre el tema, coincide que en el caso se realizan todos los elementos constitutivos -salvo el resultado- del delito. Lo que quiere decir que el sujeto activo ha recorrido la mayor parte del *iter criminalis*. En efecto, imaginemos la tentativa punible -que es donde en rigor se presentaría el problema- y veremos con claridad meridiana que la responsabilidad a cargo del sujeto activo es evidente. Y lo es porque hay delito, aunque lo sea en grado de tentativa. Suponer lo contrario, de acuerdo con la fórmula del inciso f) que critico, es consagrar la impunidad de una acción cargada de dolo, o sea, de peligrosidad; tanto como desconocer los pormenores técnicos de ese dispositivo modificador del tipo que es la tentativa. La expresión "y esto sea determinante para el resultado de la votación" no se debería usar; ya que el problema de la tentativa es un asunto que co-

rresponde calificar a la autoridad jurisdiccional.

Estas han sido dos o tres reflexiones que me he permitido presentar ante esta asamblea, con el único propósito de hacerme cargo de la invitación y del honor que se me ha hecho, y de ejercitar el uso del pensamiento y de la crítica en beneficio de la democracia de México. Muchas gracias.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Doctor Carrancá. Para la segunda exposición sobre el mismo tema, invitamos a la señora Jacqueline Peschard Mariscal, quien tratará temas relacionados con Instituciones Electorales, Instituto Federal Electoral y Colegio Electoral.

La señora Jacqueline Peschard es Licenciada y Maestra en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; es Doctorante por el Colegio de Michoacán; es Profesora en la Licenciatura e Investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma casa de estudios, y es también Investigadora de El Colegio de México.

Entre sus publicaciones se encuentra como coordinadora del libro "Las Elecciones Federales del 88"; coautora en el libro "Las Elecciones de Salinas, un Balance Crítico", además de tener la autoría de más de 30 artículos sobre cuestiones electorales aparecidos en revistas especializadas, con arbitraje, como la Revista Mexicana de Ciencias Políticas.

Frecuentemente publica sus análisis también en el diario Uno Más Uno, y es colaboradora de la Revista Nexos.

Maestra Jacqueline Peschard, le ruego sirva presentarnos su ponencia.

-LA DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL: Quiero primero agradecer la in-

vitación que se me hizo para participar en este Foro para la Reforma Electoral.

ORGANISMOS Y PROCEDIMIENTOS

Es casi un lugar común afirmar que uno de los problemas centrales de las relaciones políticas en México hoy es el de la falta de credibilidad de las elecciones, que ha dado pie tanto a situaciones de tensión política y hasta de violencia declarada, como de alejamiento y desapego frente a las urnas, pero en último caso ha contribuido a deteriorar el potencial legitimador del sufragio. La desconfianza en los procesos electorales no es algo nuevo, ha sido casi consustancial a nuestro régimen posrevolucionario, pero ahora ha cobrado centralidad política en el marco del proceso de cambio por el que atraviesa el régimen político mexicano, uno de cuyos rasgos distintivos es el agotamiento de la hegemonía priista, junto con una mayor presencia de los partidos de oposición y de movimientos sociales.

Las dudas frente a las elecciones se explican por muchos factores que van desde los históricos y estructurales, y que tienen que ver con la obsesión tradicional del Estado mexicano de tutelar todo y la consecuente desmovilización de la sociedad; con la existencia de un partido atado al gobierno que ha dejado poco espacio para el desarrollo de otras opciones, hasta las propiamente relacionadas con la reglamentación electoral. En efecto, el descrédito de las elecciones ha dependido en buena medida del funcionamiento de las agencias encomendadas por la Ley para preparar, realizar, computar y calificar los procesos comiciales.

Durante los últimos diez años en que las elecciones han cobrado relevancia como arenas institucionales de lucha política y como punta de lanza del reclamo democrático, una de las demandas esenciales y reiteradas en prácticamente cada coyuntura de Reforma Electoral, ha sido que la organización de las contiendas sea un proceso imparcial, objetivo y transparente. A estas exigencias todavía no satisfechas, se han

ido agregando nuevos reclamos como los que están hoy en la agenda de la Reforma Política y que se refieren a la necesidad de que haya mayor equidad entre los contendientes en términos de recursos y oportunidades. Empero, todos ellos no hacen sino enfatizar la demanda de imparcialidad como requisito esencial para hacer confiables a las elecciones.

La imparcialidad se puede alcanzar por dos grandes vías: La autonomía de los organismos electorales y la objetividad de su desempeño a través de la existencia de efectivos pesos y contrapesos entre los intereses involucrados.

Después de las tan debatidas elecciones de 1988 que colocaron al tema de la Reforma Electoral en el centro del debate político y de cerca de dos años de negociación entre las principales fuerzas políticas del país, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE, que al crear al Instituto Federal Electoral introdujo una fórmula orientada a responder a la exigencia de imparcialidad que se basó en dos grandes palancas:

1) Profesionalizar la función estatal electoral a través del establecimiento del Servicio Profesional Electoral y como método para dotar de objetividad al proceso, y

2) Reforzar el sistema de equilibrios entre los distintos actores e instancias involucrados a fin de frenar eventuales abusos de autoridad. Esto último se hizo a partir de la introducción de las figuras de los Consejeros Magistrados y Ciudadanos, que se les identifica como representantes de la ciudadanía por su falta de compromiso partidario.

La contienda de 1991 fue la gran prueba del novel entramado organizativo del IFE, pero a pesar de que los resultados electorales hablaron de una notable elevación de la participación en las urnas, y de que los puntos problemáticos se centraron en los estados que paralelamente tuvieron contiendas locales, las instituciones y procedimientos electorales fueron cuestionados en virtud de dos grandes datos

del universo político mexicano: Las costumbres del poder y la debilidad organizativa de los partidos políticos.

De tal suerte, los espacios abiertos para la vigilancia por parte de los partidos políticos sobre las distintas etapas del proceso fueron cubiertos irregular e insuficientemente, siendo más fácil para ellos -por regla general- optar por la denuncia global e indiferenciada, más que por la impugnación específica y fundamentada. En contrapartida, las respuestas más instintivas del poder suelen basarse en la demostración de su fuerza numérica más que en la consideración de las pruebas de irregularidades en el proceso, y esto cobra mayores dimensiones prácticamente en relación directa con el grado de difusión de la mecánica electoral. Es por ello que se puede palpar un abismo entre el funcionamiento de los órganos centrales del IFE, que están más expuestos al escrutinio público y el de las instancias locales y distritales que lo están menos, y que además suelen ser objeto de injerencias ajenas, tales como las de los propios gobiernos estatales que ven en una eventual pérdida electoral una amenaza real a la permanencia de su mandato.

Ante estas circunstancias, existen dos grandes propuestas para reformar las organizaciones electorales para que éstas se conviertan en imparciales:

- 1) Dejarlas exclusivamente en manos de los partidos políticos y/o de los ciudadanos y
- 2) Mantener la estructura tripartita actual de partidos, poderes y ciudadanos, apostando a la fuerza de los contrapesos.

En mi opinión, la responsabilidad sobre la administración de las elecciones no debe dejarse exclusivamente en manos de los ciudadanos y los partidos políticos porque además de que "la suma de parcialidades no es garantía de imparcialidad", es justamente el gobierno quien puede dar mayor grado de certeza a los distintos partidos políticos y a la representación de

los ciudadanos. Si de lo que se trata es que todos tengan la oportunidad de expresar y hacer valer sus posiciones, es el Estado quien puede ofrecer protección contra posibles arbitrariedades.

La propuesta aquí radica en fortalecer la presencia e intervención del grupo que ha sido el fiel de la balanza en dichos organismos, es decir, el de los Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos, dotándolos de mayores competencias. Los Consejeros Magistrados podrían ser los que proponieran al Consejo General los nombres para la Dirección y Secretaría Generales del Instituto, en lugar de que fuera el Consejero Representante del Ejecutivo Federal y Presidente del Consejo General Electoral. La ratificación de los nombramientos seguiría el procedimiento actualmente vigente de requerir de las 2/3 partes de los votos del Consejo General.

Si convenimos que entre los propósitos que debe perseguir la reforma, están eliminar las zonas oscuras del proceso y reforzar las instituciones políticas que van desde los partidos políticos hasta el sufragio mismo, uno de los renglones que sin duda deben reformarse es el de la calificación, y por tanto, el del contencioso electoral que es ingrediente fundamental de aquélla.

Hay muchas razones que apuntan hacia la conveniencia de eliminar el principio de autocalificación. En primer lugar, aunque es parte de nuestra tradición constitucional, las últimas dos Reformas Electorales, con la creación de los Tribunales Electorales, han ido reconociendo ciertas limitaciones a la actuación de los Colegios Electorales. Además, las limitantes son mutuas porque la competencia de los tribunales ha estado determinada por el propio principio de autocalificación que aún en el COFIPE se dejó abierta la posibilidad de que el Colegio Electoral revirtiera las resoluciones del Tribunal con una mayoría calificada de votos.

Por otra parte, el desarrollo mismo de nues-

etros procesos políticos recientes así parecen reclamarlo. A pesar de las grandes diferencias entre las dos últimas contiendas federales no solamente en términos de resultados, sino de respuesta de la ciudadanía frente a los mismos, la ineeficiencia y el des prestigio del Colegio Electoral han sido las constantes, porque no solamente no ha podido acreditar la legitimidad de los procesos, sino porque no ha impedido que la marca de la irregularidad permee al propio órgano de representación popular, es decir, a la Cámara de Diputados. Lejos de reivindicar su autoridad, la ha ido mermando. En este sentido, la propuesta es que se deslinde con precisión las competencias de los órganos encargados de la calificación de los comicios, de aquéllos concebidos para resolver los conflictos que surjan entre los actores involucrados en dichos procesos.

Aprovechando que existe toda una red de organismos electorales (los consejos electorales) con facultades de dirección y ejecución en las que se recrea la representación tripartita de gobierno, partidos y ciudadanos, que tienen encargadas entre otras las tareas de escrutinio y cómputo, habría que extenderles las facultades para que fuesen ellos quienes calificaran las elecciones.

Los consejos distritales hoy facultados para otorgar las constancias de mayoría a los presuntos diputados de mayoría, podrían ser los que dieran la certificación de la elegibilidad; en el caso de los Senadores, le correspondería a los consejos locales, y en el de los diputados de representación proporcional y de la elección presidencial, al Consejo General del IFE.

Esta propuesta implicaría que el escrutinio y el cómputo se hicieran de manera continua, aprovechando la posibilidad para revisar los casos incluso por la vía de la apertura de los paquetes electorales. Esta ampliación de competencias podría hacer a estos órganos electorales más atractivos a los ojos de la opinión pública.

La participación del Tribunal Federal Electoral

quedaría como instancia de decisión última en casos de litigio, manteniendo su carácter de órgano jurisdiccional, obligado a ceñirse a un marco jurídico, pero tomando en cuenta que los excesivos requisitos procedimentales que lo han regido, ha impedido que dicha instancia pueda responder satisfactoriamente a las impugnaciones de las que han sido objeto los procesos electorales. Podría incluso, pensarse en la existencia de dos distintos niveles de recursos de impugnación, para dar mayores garantías de justicia electoral. Las salas regionales del Tribunal serían una primera instancia de reclamación, mientras que la sala central se convertiría en instancia superior para revisar casos no resueltos en las salas regionales. Desde luego que ello implicaría conformar una sala regional propia para la circunscripción electoral con cabecera en el Distrito Federal cuyas controversias competen actualmente a la sala central del Tribunal.

Este claro deslinde entre las dos instancias finales del proceso electoral (calificación y contencioso), y el fortalecimiento de las competencias del órgano encargado de la justicia electoral, podría coadyuvar a fortalecer la figura de la magistratura electoral, al ir borrando la tendencia hoy prevaleciente a la inconformidad masiva e indiferenciada pero con poca sustancia, y con clara desatención por las formas jurídicas necesarias para que se de curso a las impugnaciones, y que llevaron a que en 1991 sólo 48 de los 455 recursos interpuestos, pudieran declararse como apenas parcialmente fundados.

De otra parte, conferir a los consejos electorales la facultad para calificar distintos tipos de elecciones, no solamente puede coadyuvar a descentralizar los procesos comunitarios, sino también a reforzar el sentido de responsabilidad de los involucrados en las distintas facetas del proceso electoral.

Si nos hacemos cargo de que el reto de toda Reforma Política es avanzar en la democratización de la vida política, y que esto implica

que los cambios puedan cobrar permanencia, esto es, que puedan consolidarse, es indispensable tener en mente que el compromiso fundamental es construir instituciones políticas fuertes, no sólo en términos de eficiencia, es decir, de su capacidad para cumplir con las funciones que la Ley les encomienda, sino de legitimidad, esto es, de reconocimiento por parte de todos los involucrados y de amplios sectores de la población del derecho que les asiste para tomar decisiones con proyección social.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias, Maestra Peschard. Para la exposición de la tercera ponencia sobre el tema "La Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales", tratando algunos aspectos sobre los observadores electorales, hemos invitado al señor Jorge Alcocer.

Jorge Alcocer V. es Licenciado y Maestro en Economía por la UNAM; ha sido Profesor de la Facultad de Economía desde 1978, donde imparte la asignatura de Política Económica; asesor de inversiones en el Banco Nacional de México durante 1975-1978; representante del PSUM, del PMS y del PRD ante el máximo órgano electoral de México entre 1986 y 1990; renuncia a su afiliación al PRD en diciembre de 1990, y en la actualidad no tiene filiación partidista.

Es por otro lado Coordinador General del Centro de Estudios por un Proyecto Nacional y Director General de la Revista Voz y Voto. Es especialista en análisis económico y políticoelectoral en México.

Entre sus numerosas publicaciones se encuentra la coautoría en "Asuntos Económicos y Políticos"; es colaborador de la revista NEXOS y es editorialista de la revista Proceso.

Maestro Alcocer, le ruego se sirva presentar su ponencia.

-EL MAESTRO JORGE ALCOCER V.:

Gracias a los miembros de la comisión por la oportunidad de estar de nueva cuenta en este Foro, ahora de este lado de la mesa. Se me solicitó abordar el tema de "Los Observadores Electorales" y haré de entrada algunas precisiones:

1. Sí voy a hablar del tema.
2. No tengo una respuesta al problema.
3. Pretendo compartir con ustedes algunas opiniones, dudas y sugerencias a este respecto.
4. Las ideas que aquí expondré son el germen de una investigación que hemos iniciado en el CEPNA, S.C., acerca de las formas de participación ciudadana en los procesos políticos de México.

Me he tomado la libertad, pidiendo una disculpa a los miembros de la Comisión, de modificar el orden de la exposición para mayor claridad, de tal manera que me referiré primero al tema de "Los Grupos de Observadores Nacionales", de los grupos de observadores conformados por ciudadanos mexicanos, y en segundo lugar al tema de "Los Observadores Internacionales".

Por tanto ustedes encontrarán en mi lectura un salto respecto de la forma como viene presentado el documento. Empiezo entonces con el tema de "Los Observadores Nacionales", planteando algunos antecedentes sobre este asunto.

ANTECEDENTES

La observación electoral, entendida ésta como la actividad que al margen de partidos y autoridades realizan ciudadanos organizados en agrupaciones no gubernamentales y no partidistas, es un asunto de reciente aparición en el debate político de México. Quizá su antecedente más lejano deba ubicarse a mediados de la década pasada, cuando miembros del PAN acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para denunciar anomalías ocul-

rriadas en los procesos electorales de Nuevo León, Puebla y Chihuahua.

Si de elecciones federales hablamos, puede comprobarse que no fue sino hasta 1991 cuando el problema de los grupos de observadores se coloca como un asunto que involucra al conjunto de actores políticos, abriéndose un debate no resuelto aún.

Me parece evidente que el interés de ciudadanos de diverso origen y afiliación partidista, o sin partido, por organizarse para "observar" el desarrollo de los problemas electorales no puede ser atribuído a una causa única, obedece más bien a la conjunción de diversos elementos, entre ellos podemos detectar, en principio, los siguientes:

-La consolidación y extensión de una creciente competitividad electoral.

-La continuada incredulidad partidista opositora y ciudadana en los procesos electorales, lo cual incluye tanto a las normas como a las autoridades, y se condensa en el reiterado conflicto en torno a la legalidad y legitimidad de los resultados.

-La desconfianza ciudadana en los partidos políticos, lo que quizá pueda ser ubicado como el origen de su debilidad en términos de penetración y capacidad de atracción.

-El surgimiento o extensión de formas de organización ciudadana que no pasan por los partidos o por las formas tradicionales de participación social, política y económica.

-El efecto demostración que sobre nuestro sistema político tienen los cambios drásticos ocurridos a nivel mundial. Más en específico habría que estudiar los efectos que sobre la conciencia ciudadana han tenido hechos como el derrumbe de los países del "socialismo real", la redemocratización sudamericana, los movimientos pendulares de varios países europeos, la llamada "crisis de los partidos" -con casos dra-

máticos como Japón o Italia-, etcétera.

-Como paradoja, las tácticas de nuestras tres formaciones partidistas más significativas que en la búsqueda de una identidad ciudadana, cada una a su manera y métodos, precipitan una sobrevaloración de la participación ciudadana por fuera de los partidos. En suma, un conjunto de factores se conjugan para dar lugar al surgimiento de agrupaciones que se autodefinen por algunas características básicas, casi siempre comunes:

-Surgen como respuesta a lo que se considera una situación negativa: "fraude", "parcialidad", "ilegalidad".

-Pretenden contribuir a impedir la situación negativa.

-Pretenden estar al margen de los partidos, en primerísimo lugar al margen del partido oficial.

-Actúan, casi siempre, el día de la jornada electoral y emiten, por conducto de sus miembros más conocidos, denuncias acerca de la ocurrencia de hechos que consideran violatorios de la legalidad o la legitimidad.

-Registran una pública y notoria presencia y liderazgo de dirigentes partidistas, que sin embargo, para estos fines, se presentan como "ciudadanos".

Han adquirido una relativa estabilidad en lo que hace a sus núcleos promotores y de liderazgo, aunque una baja capacidad de retención de los ciudadanos con los que logran establecer vínculo.

HACIA UNA REGLAMENTACION DE LOS GRUPOS DE OBSERVADORES

Creo que la peor forma de enfrentar el problema de los grupos de observadores es ignorando su existencia o, peor aún, descalificándolos a priori. Creo que en 1994 veremos surgir o resurgir a un buen número de estos grupos que

deben encontrar en autoridades y partidos vías para desarrollar su actividad y perfeccionar sus mecanismos de observación.

Sin embargo, no debemos cerrar los ojos ante algunos problemas que afectan a esos grupos, como lo son el surgir como parte del conflicto y no al margen del mismo, o el estar fuertemente influídos por dirigentes partidistas que pretenden, a partir de una simple declaración de militancia ciudadana, el certificado de imparcialidad que esa tarea exige.

Tampoco deberíamos ignorar que los grupos de observadores pueden llevar a profundizar la desconfianza en los partidos, cuando justo en nuestra circunstancia una de las tareas más importantes es el surgimiento y desarrollo de un auténtico sistema de partidos. No es inusual encontrar opiniones y artículos en los que destacados participantes en esos grupos, justifican su pertinencia a partir de la descalificación de los partidos.

Advierto también sobre un elemento que en no pocas oportunidades se olvida: Nuestro sistema electoral confía a los propios partidos las tareas de vigilancia y observación de todas y cada una de las fases del proceso electoral. En efecto, los partidos cuentan con voz y voto en todos y cada uno de los órganos de dirección del IFE, están presentes en las comisiones de vigilancia del RFE, y sobre todo, gozan de la facultad para nombrar representantes en todas y cada una de las casillas electorales.

Según datos confiables, en 1991 nuestra segunda fuerza electoral, el PAN, cubrió menos de la mitad de las casillas instaladas, mientras que el PRD no llegó al 30% de cobertura. Cabe preguntarnos si no sería mejor que se intentara canalizar el interés ciudadano en la adscripción de miles de ciudadanos como representantes de casilla.

Ahora bien, si consideramos que el derecho de asociación y de participación política está consagrado en nuestras leyes, deberíamos intentar

un mínimo de reglas que diesen seguridad, certidumbre y vías de participación a los ciudadanos, que en cualquier forma preferirán adscribirse o formar grupos de observadores por fuera de los partidos.

Por el estado actual del debate, parecería precipitado pretender llegar a una solución dentro de la Ley, imagino como vía más acorde la de un acuerdo del Consejo General del IFE, que se base en las siguientes premisas y requisitos:

-La real y autentifiable independencia de los grupos de observadores respecto de cualquier partido político.

-Su conformación en tiempos que les permitan verificar las distintas etapas del proceso electoral.

-La capacitación de sus integrantes en los aspectos sustantivos de la normatividad electoral.

-La definición de sus ámbitos de acción y competencia, cuidando siempre de no invadir las esferas que la Ley atribuye a las autoridades, los partidos y los candidatos.

-La definición de las formas, tiempos y procedimientos para la emisión de su opinión, bajo el objetivo esencial de garantizar el máximo de responsabilidad, objetividad e imparcialidad.

En suma, considero que los grupos de observadores ciudadanos pueden constituir una forma que coadyuve a la credibilidad de nuestros procesos electorales, y una vía para incorporar a un número cada vez mayor de mexicanos a la vida política activa. Creo también que el avance democrático del país, la seguridad y confiabilidad en nuestras instituciones político-electorales hará que esas formas de participación, se conviertan con el paso del tiempo, en canal para el fortalecimiento de nuestro sistema de partidos.

Permítanme hacer una pequeña disgresión en

este momento acerca de un elemento que ya mencionó la Maestra Peschard, que es el papel de los Consejeros Magistrados, a los que siempre se les atribuye la calidad de representantes de los ciudadanos.

Al igual que la Maestra Peschard, soy de la opinión de que es necesario fortalecer y perfeccionar la figura del Consejero Magistrado y del Consejero Ciudadano. Sin embargo, discrepo de la opinión de quienes atribuyen a estas figuras la representación ciudadana.

En la Constitución General de la República no está así expresado. Me remito y los remito al texto del artículo correspondiente, que si mal no recuerdo es el Artículo 41. Ahí no se da esa calidad a los Consejeros Magistrados, pero además esa calidad queda en entredicho por el mecanismo de designación que actualmente tiene configurada la Ley.

Creo que sería pertinente, aprovechando esta nueva reforma, revisar el mecanismo de designación de los Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos; atribuir -porque coincido con ello- a esos Consejeros el carácter de representantes de los ciudadanos, y en tal virtud instituir un mecanismo de designación que sea congruente con esa representación.

Pero además, creo que así como existe un Servicio Profesional Electoral, podríamos imaginar un Servicio Ciudadano Electoral en el cual Consejeros Magistrados, Consejeros Ciudadanos y funcionarios de Casilla, integren un cuerpo con capacidades y con facultades atribuidas expresamente por la Ley, porque hoy en día lo que tenemos son Consejeros Magistrados sin facultades expresas, que de manera errónea, desde nuestro punto de vista y vista la experiencia, el Código asimila e iguala a la figura del resto de los Consejeros integrantes de los órganos de dirección.

En este sentido, un perfeccionamiento de la figura de Consejero Magistrado y Consejero Ciudadano podría constituir también la base para

que estos Consejeros fuesen el vínculo entre los organismos electorales y los grupos de observadores nacionales.

Creo que ahí habría un tema interesante, una veta rica para explorar sobre nuevas funciones y atribuciones de Consejeros Magistrados y Consejeros Ciudadanos. Continúo con la ponencia y advierto que regreso a la página 4, para hablar ahora del tema de "Observadores Internacionales".

Mención aparte merece el tema de "Los Observadores Internacionales", el cual las experiencias vividas en México, son todavía más escasas y las que se registran han ocurrido en condiciones de informalidad y abierta hostilidad por parte de las autoridades y de varios partidos. Recuerdo los casos del grupo de Diputados canadienses invitados a Morelos por el PRD, y el grupo del "Carter Center", encabezado por Robert Pastor que dentro de su programa para América Latina y a invitación de "ocho grupos de observadores mexicanos", envió un equipo de observadores a las elecciones de Chihuahua y Michoacán en julio de 1992.

Curiosamente, el interesante reporte emitido por el grupo del "Carter Center" fue poco difundido por quienes los invitaron. Digo que el reporte resulta particularmente interesante porque en sus conclusiones establece varias condiciones que al no haberse dado llevaron al grupo a negarse a emitir un juicio acerca de si las elecciones en esos estados fueron "libres". Esas condiciones, que no tuvieron, son: Una estancia larga en el terreno de los hechos, previa a las elecciones; un equipo suficiente de observadores; métodos de conteo rápido; gozar de la aceptación y colaboración de todos los partidos, y finalmente, acceso completo a cada sitio de la elección.

Resulta también interesante el punto de vista de esos observadores que en un balance global expresaron: "En nuestra visión el sistema electoral mexicano ha abierto caminos positivos

desde 1988, y nos estimuló el clima pacífico del día de la elección".

Como puede verse, la conclusión de ese grupo extranjero fue radicalmente distinta de la emitida, sobre todo en el caso de Michoacán, por uno de los partidos que con mayor firmeza se ha manifestado por la presencia de observadores extranjeros.

Más adelante volveré sobre el tema de "Los Observadores Internacionales", pues considero que por razones comprensibles para todos, debe ser tratado por separado.

Cabe mencionar que otras experiencias, otros grupos interesados, por ejemplo la Comisión del Parlamento Europeo para Observación Electoral, comisiones instauradas en algunos países nórdicos o en los países del Benelux, han establecido en sus conclusiones que entre otros de los problemas, además de los que menciona el reporte del grupo del "Carter Center" que actuó en México, está por ejemplo el desconocimiento de la lengua por parte de observadores internacionales que llegan a un país, y resulta que no hablan el idioma de ese país, y eso parece trivial, pero establece una barrera entre los observadores y la posibilidad de entrar en contacto con partidos y con ciudadanos.

La corta estancia, puede provocar parcialidad en la actuación de grupos de observadores internacionales. Ahí están los reportes y los pongo a su disposición.

Por tanto, habría que asumir que es dable que los observadores mantengan una posición independiente respecto de quién los invita y quién los acompaña.

Las experiencias recientes muestran que la observación internacional aparece como necesaria cuando en un país específico, las fuerzas en pugna son incapaces de alcanzar los acuerdos elementales en torno a las reglas del juego electoral. Ello está asociado en la práctica a situaciones de guerra civil, de tránsito desde una

dictadura a la democracia o de alta inestabilidad política.

Por ejemplo, la Comisión Sueca Para Observación Electoral, de 42 solicitudes que registra de países que algún tipo de intervención le pidieron, sólo tendría un país para nosotros conocido, que es Argentina. El resto de los países son del Continente Africano, o bien son países del exbloque socialista en procesos de transición hacia la democracia.

Un reciente acuerdo de Naciones Unidas -por cierto con el voto en contra de México-, ha dado paso a la creación de una comisión permanente de observación y monitoreo de procesos electorales en casos de conflicto.

Entre los diversos grupos de observadores internacionales cabe distinguir dos tipos:

-Los formados por fundaciones o centros privados, por ejemplo el grupo permanente del "Carter Center", o a iniciativa de una de las partes en conflicto que invita a dirigentes, parlamentarios o personalidades para observar un proceso específico, y segundo;

-Los organismos internacionales multilaterales, como el recientemente creado en la ONU, o las comisiones de derechos humanos de la propia ONU o de la OEA.

En ambos casos los grupos u organismos internacionales buscan o exigen contar con el aval y la colaboración de todas las fuerzas internas del país en que realizarán su actividad, incluyendo el gobierno. Definen con la autoridad electoral los alcances y formas de sus tareas y tienen como norma no inmiscuirse en la pugna interna.

Las experiencias en suma, han sido disímiles, no solo porque al final cada quien habla de la feria según le fue en ella, sino porque es verificable que tratándose de organismos privados se ha incurrido en conductas que se alejan de los principios básicos de imparcialidad que de-

ben regir esta actividad. Pongo por caso el de la República Dominicana con el propio "Carter Center".

Para el caso particular de México, soy de quienes opinan que la invitación a observadores internacionales debe ser profundamente analizada en todas sus implicaciones internas y externas, a la luz de experiencias vividas en otros países y de nuestras propias condiciones y perspectivas.

Quienes pretenden que la observación internacional será la fórmula para democratizar nuestra vida política, o que sólo con la presión internacional será posible transitar hacia una verdadera democracia, se equivocan profundamente. Su error, para no entrar en temas de mayor densidad, radica en concebir a los observadores internacionales como jueces de nuestras diferencias políticas, o como grupos susceptibles de ser influídos y ganados para una causa parcial.

Ahora bien, si del debate y la reflexión se llegara a la conclusión de que invitar a grupos de observadores internacionales coadyuva en una circunstancia concreta a garantizar la confiabilidad, legalidad y civilidad de nuestros procesos electorales, sugiero tres condiciones esenciales para dar ese paso:

Primero: Consenso de partidos y autoridades.

Segundo: Invitación exclusiva a organismos internacionales multilaterales, por ende excluyo a organismos privados sin distingo de origen, patrocinio o filiación ideológica.

Tercero: Definición precisa de tiempos, reglas, alcances, limitaciones, que permitan establecer sin lugar a dudas o interpretaciones el carácter de los grupos invitados y la preeminencia de las autoridades electorales de México.

No deseo omitir mi punto de vista personal a este respecto, el cual, como siempre, estoy dispuesto a debatir y modificar: Me parece que

mientras nuestros actores políticos conserven la disposición y capacidad para dialogar y participar, para resolver juntos las vías de cambio para la democratización, no habría que llevar la solución de nuestros conflictos políticos a foros u organismos extranjeros. Puesto en la balanza veo demasiados riesgos y pocas ventajas reales. Pero esto es sólo mi opinión. Gracias.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al señor Alcocer. A continuación el señor José Luis Barros Horcasitas, disertará sobre algunos aspectos de la participación del Estado, la ciudadanía y los partidos políticos, así como la autonomía del Instituto Federal Electoral en los comicios.

El señor Barros es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México; obtuvo la maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Oxford; donde también hizo sus estudios de Doctorado en Historia Moderna.

Es Profesor de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México en el área de Sociedad y Política en México y de la Cátedra de Historia de Europa en el Siglo XIX.

En la Universidad ha ocupado varios cargos académicos, como el de Secretario Académico de la Coordinación de Humanidades, Director del Centro de Estudios sobre la Universidad y Director del Archivo Histórico de la Universidad, entre otros. También ha sido Director General del Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana y actualmente es Director de la sede Académica en México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Es especialista en problemas sobre la democracia en América Latina; ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y ha editado títulos y publicaciones como las "Obras Fundamentales de la República Li-

beral" en 20 tomos y "La Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México".

Señor Barros Horcasitas, sea usted tan amable de darnos a conocer sus puntos de vista.

-EL DR. JOSE LUIS BARROS HORCASITAS: Señor Director General del Instituto Federal Electoral; señor Coordinador de este Foro de Consulta para la Reforma Electoral; señoras y señores Consejeros; señoras y señores:

PARTICIPACION DEL ESTADO EN LOS COMICIOS, SEGUNDA INSACULACION SERVICIO PROFESIONAL Y CUARTO PODER

Hace algunas semanas, tuvo lugar un singular ejercicio político en el Distrito Federal. La ciudadanía fue convocada a expresar su parecer acerca de cuestiones relativas al gobierno local mediante un **plebiscito**.

Varios son los asuntos sobre los que el ejercicio realizado en el Distrito Federal, proyectó novedosas luces. Uno de ellos, que va más allá del resultado, y aún, de la organización y el desarrollo de dicho ejercicio, ha avivado el debate público acerca de las instituciones electorales y en quién o quiénes debe recaer la responsabilidad de organizar los procesos comunitarios.

La teoría política tradicional distingue tres actores principales como los involucrados en la organización de los procesos electorales. Ellos son: la ciudadanía, los partidos políticos y el Estado, generalmente representado por una autoridad gubernamental o por los poderes públicos. Haré algunas consideraciones sobre las tres corrientes de opinión que, avivadas en estas últimas semanas, se inclinan por una de las siguientes fórmulas: La organización de los procesos electorales debe recaer:

1) En la ciudadanía,

2) en los partidos políticos, y

3) en los poderes del Estado.

Es obvio que hay un rango muy complejo sobre el grado y las modalidades en que estos tres actores pueden o deben intervenir en la organización electoral.

A riesgo de ser muy esquemático, comenzaría por mencionar que la opinión que favorece una organización esencialmente realizada por la ciudadanía, enfrenta una limitación conceptual muy severa. A pesar del atractivo que ofrece la aparente "**neutralidad natural**" que se atribuye a los ciudadanos, conviene advertir que ciudadanía no es lo mismo que sociedad civil, con la que es frecuentemente identificada. La sociedad civil es el cuerpo social organizado en sindicatos, asociaciones religiosas, grupos políticos, agrupaciones profesionales, cámaras industriales, comerciales, institutos culturales, etc. En una palabra, la sociedad civil alude al cuerpo social organizado en función de intereses específicos. Más aún, esta organización social es la que da pie, en un plano superior, al establecimiento de partidos políticos.

En cambio, la ciudadanía como tal es sólo una abstracción demográfica que -en nuestra sociedad- comprende a todos aquellos hombres y mujeres que tienen 18 años de edad o más y se hayan en ejercicio de sus derechos. Pero difícilmente puede existir como una entidad social precisa. Así pues, encuentro muy dudosa la ventaja de confiar a "**los ciudadanos**" la organización de los procesos electorales puesto que éstos, sin organizarse, son sólo una abstracción; y con cualquier organización, por incipiente que sea, se transforman en una parte de la sociedad civil, muy probablemente con intereses políticos manifiestos o subyacentes. Además, al erigirse en funcionarios electorales -función esencialmente pública-, se convierten justamente en eso, en funcionarios que deben velar por el interés general, y con ello, pierden el atributo al que se apela de ser ciudadanos ajenos a los asuntos partidistas o de gestión pública.

Ahora bien, se podría argumentar que entonces lo conducente es conferir directamente a la sociedad civil la organización de los procesos electorales. Y la objeción que de inmediato surge es que la sociedad civil, en la medida en que aglutina y encarna intereses de grupo, de sector social, de ramo de actividad, de credo religioso, de preeminencia profesional o laboral, de preferencia ética o ideológica, suele entrar en competencia con los partidos políticos en la representación de intereses. Ello es más ostensible al acrecentarse la diversidad y la complejidad social. Piénsese, por ejemplo, para el caso mexicano, en los sindicatos y su relación con los partidos políticos. O si se prefiere, piénsese en las asociaciones defensoras de derechos civiles y los partidos políticos de los Estados Unidos.

Entonces, una objeción muy fuerte a que sea la sociedad civil -como expresión organizada de los ciudadanos- la que organice las elecciones, estriba en que ello conduciría a una compleja dinámica de competencia entre quienes organizan las elecciones y quienes -los partidos- participan en ellas.

Pasemos ahora a la alternativa de que sean solo los partidos políticos quienes se encarguen de organizar las elecciones. Es necesario recordar que uno de los argumentos más reiterados que se dirigieron contra varias de las legislaciones electorales precedentes, invocaba el axioma jurídico de que no se debe ser juez y parte a un tiempo. Todos reconocemos que es consustancial a la creación y a la definición de un partido político la idea de parcialidad. La experiencia muestra también que la suma de parcialidades no da como resultado la imparcialidad.

Por su naturaleza, los partidos políticos suelen sentirse tentados a presentar como universales lo que objetivamente son intereses particulares, bien sea de grupo o de clase. Ello limita claramente la imparcialidad, la autonomía y la representatividad con que los partidos políti-

cos organizarían los comicios. Atajaré alguna observación previsible recordando que incluso elecciones organizadas por dos o más partidos políticos no sólo no garantizan imparcialidad, autonomía y representatividad, sino que pueden ser mecanismo para favorecer a un conjunto de partidos a expensas de otro partido o conjunto de ellos. Creo que la ponencia presentada en este mismo Foro por José Woldenberg esboza bien los riesgos implícitos en esta alternativa.

La tercera vía en este recuento esquemático confiere al poder estatal la organización de los procesos electorales. El Estado ofrece varias ventajas teóricas: Su propia constitución entraña la obligación de velar por los intereses de todos así como de buscar los consensos que den solución satisfactoria a los diferendos y a los problemas comunes. El Estado, además, está obligado a ser imparcial y debe ser garante de los derechos y la igualdad de oportunidades para acceder al poder. Pareciera sencillo proponer lisa y llanamente que la organización de las elecciones sea un asunto de la competencia exclusiva del Estado. Pero me temo que ello de ningún modo daría satisfacción al interés que se refleja en este Foro de Consulta.

En efecto, nos congrega aquí la necesidad, el interés y la demanda de la ciudadanía, de la sociedad civil, de los partidos políticos -pero también del gobierno y del Estado más ampliamente considerado-, por perfeccionar uno de los ejercicios básicos de la democracia: El de la contienda electoral. Y como se trata exactamente de eso, de una contienda, su desarrollo pacífico, civilizado y estable, exige que las reglas sean claras, equitativas y aplicables a todos. Trataré pues, de matizar mi preferencia porque sea el Estado quien organice las elecciones con los siguientes considerandos.

Habiendo señalado que los procesos electorales son una parte principalísima -pero sólo una parte- de la democracia, convendría recordar diez elementos que son condición necesaria para

tener elecciones que satisfagan a los partidos políticos, a la ciudadanía y a sus organizaciones sociales:

1. Un padrón electoral confiable.
2. Una geografía electoral precisa.
3. Identificación individual para acceder a los comicios de conformidad con el padrón electoral.
4. Obtención y uso de recursos suficientes, equitativos y transparentes para partidos y candidatos.
5. Acceso oportuno y también equitativo a los medios de comunicación.
6. Funcionarios electorales plenamente imparciales y capacitados.
7. Papelería electoral clara e infalsificable.
8. Resultados electorales oportunos -me atrevería a decir- inmediatos.
9. Mecanismos claros y expeditos de contención legal.
10. Un Código ético, fundado genuinamente en la democracia y genuinamente compartido por los participantes.

Si aceptamos la necesidad de estos diez elementos, creo que es inescapable la conclusión de que es preferible que los procesos electorales sean organizados por el Estado con la concurrencia de los partidos políticos e incluso de la propia ciudadanía.

Ello tiene un respaldo histórico, político y cultural más significativo de lo que a veces se supone. Pensemos en que, por ejemplo, en todos los países de tamaño, población y desarrollo similar al nuestro en América Latina, las elecciones son organizadas por el Estado a través de un organismo suyo y en muy pocos ca-

sos intervienen los partidos políticos en la conformación de dicho organismo. De hecho, apenas en cuatro naciones -ninguna de ellas de la extensión geográfica y la densidad demográfica de México- se contempla la participación de los partidos políticos en la conformación o designación del organismo nacional electoral.

Tal vez algunas corrientes de opinión prefieran que la comparación fuese con otras regiones del globo, Norteamérica, por ejemplo. Pues bien, en Canadá y en Estados Unidos la organización de las elecciones también recae en un organismo del Estado en donde tienen una limitadísima presencia los partidos *qua* partidos políticos. Otro tanto ocurre en las viejas democracias europeas como Francia e Inglaterra o en las más recientes como España e Italia.

He aquí una primera distinción importante que ha introducido la Legislación Mexicana con el establecimiento del Instituto Federal Electoral. Se trata de que las elecciones federales sean organizadas por un organismo público. Sí, pero en dicho organismo están presentes, con representación equilibrada, los poderes del Estado, los partidos políticos y la ciudadanía.

En el caso de México, el Artículo 41 de la Constitución de la República, dispone que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la Ley. A mi juicio, esta fórmula es la acertada.

El mismo Artículo 41 asevera ahora que la función estatal de organizar las elecciones se ejercerá mediante un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Si recordamos las críticas y deficiencias a que daba lugar la Comisión Federal Electoral, creada por la Legislación de 1986, y las comparamos con las actuaciones del Consejo General del IFE, pienso que se comprobará que dicho Consejo asegura mayor imparcialidad, autonomía y representatividad. La compara-

ción entre la proporción de decisiones adoptadas por unanimidad en el actual Consejo frente al la vieja Comisión, avala esta afirmación.

En efecto, el actual Consejo General garantiza mejor la imparcialidad y la representatividad tanto de los partidos políticos como de la ciudadanía, al lado de la autoridad gubernamental. La integración del Consejo ha corregido deficiencias graves al asegurar que todos los partidos estén representados, y que, los representantes del Poder Legislativo procedan de por lo menos dos fracciones parlamentarias. En fin, se ha resuelto uno de los problemas más agudos que tenía la Comisión Federal Electoral, consistente en la sobrerepresentación de uno o varios de los partidos.

En suma, el Consejo General del IFE reúne varias de las ventajas que he intentado ponderar a lo largo de esta exposición. El Consejo disfruta de autonomía y de cierto sistema de contrapesos respecto de la autoridad estatal y de los partidos, e incorpora una representación no sólo de esos dos actores políticos sino, incluso, de la sociedad.

Sin embargo, es claro que no debemos apresurarnos a echar las campanas a vuelo pensando que este organismo, en su forma presente, tiene un tapete terso y sin aristas hacia la organización electoral deseable. Siendo una institución de reciente aparición en el horizonte electoral mexicano, el IFE debe atender todavía algunos motivos de inconformidad.

Por ejemplo, la aún fuerte insatisfacción de los partidos políticos frente al desempeño de los funcionarios de las juntas distritales. Podría, asimismo, ser conveniente vigorizar los órganos de vigilancia de los partidos políticos y propiciar métodos que les permitan una información más oportuna y suficiente para verificar los trabajos del Instituto Federal Electoral. Es posible que también fuese prudente ampliar la concurrencia de los ciudadanos en los procesos electorales.

He mencionado como condiciones necesarias de la entidad que organice las elecciones, su imparcialidad, su autonomía y su representatividad. Así, si aceptamos que el IFE significa un avance de nuestra democracia, cabría preguntar cómo fortalecer su imparcialidad, su autonomía y su representatividad.

He aquí algunas propuestas:

La primera, agilizar el establecimiento de un servicio civil profesional que se encargue, con imparcialidad, preparación y eficacia, de la conducción de los procesos electorales. Ello lleva implícito el requisito de que su selección obedezca a criterios de capacidad, vocación y disposición para un servicio de utilidad social.

La segunda, perfeccionar los organismos de vigilancia de los partidos políticos sobre las actividades del Instituto, fundamentalmente las que se refieren al Registro Federal Electoral. Aquí cabría la posibilidad de convertir en norma la auditoría de empresas externas sobre las actividades del IFE en todas sus funciones.

La tercera, para una mejor y más confiable participación ciudadana en los comicios, sugeriría una segunda insaculación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla. Esta, aunada a la representación de los partidos políticos en las casillas, puede garantizar mejor la eficiencia e imparcialidad. El efecto positivo de ello se potenciaría al ampliar y mejorar los métodos de capacitación de los funcionarios insaculados.

La cuarta, precisar, fortalecer, y dotar de apoyos materiales, a las actividades de los Consejeros Magistrados. Con ello, no sólo continuarían siendo garantes de la legalidad de las decisiones del Consejo General o elementos de equilibrio en las votaciones de éste, sino que también actuarían como correas de transmisión entre el Consejo General, los órganos ejecutivos del IFE y las organizaciones sociales. A la vez, se consolidaría su papel como una suerte de contraloría ciudadana respecto

de las actividades del IFE en su conjunto.

Finalmente, una quinta propuesta sería evitar que el IFE pudiese ser contemplado como plataforma para otros cargos, pero salvaguardando el derecho al reconocimiento y al servicio público. Me explicaré: Todo funcionario, como cualquier ciudadano, tiene derecho a aspirar a un cargo público o a labrar una carrera de servicio, pero acaso en el ámbito de los procesos electorales sería prudente prever un lapso razonable entre el desempeño de un puesto directivo y funciones de representación partidista. Ello, además, se corresponde mejor con el espíritu de profesionalización que debiera permear el funcionamiento de todo el organismo.

Tal vez la conclusión a la que me atrevería a llegar sería que la Legislación Electoral actual contiene un significativo avance en la formación de las instituciones y los procedimientos electorales de nuestro país. Pienso que entre los instrumentos electorales, el IFE ofrece un enorme potencial que todos -poder público, partidos políticos y ciudadanía- debemos contribuir a aprovechar.

Consecuentemente, una Reforma Electoral debiese contemplar la consolidación del IFE, incluso perfilándolo hacia una suerte de cuarto poder. Un cuarto poder no por encima de los otros, tampoco sometido a alguno, y quizás, sujeto a contrapesos y balances respecto de ellos. Esto contribuiría a su autonomía, su imparcialidad, su representatividad; en su turno, a procesos electorales más confiables, más transparentes y legítimos, y a su vez, a una democracia más perfecta.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Maestro José Luis Barros; 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 José Florencio Fernández Santillán, quien se referirá a algunos conceptos sobre democracia, cláusula de

gobernabilidad y adecuación de las legislaciones estatales a la legislación federal en materia electoral.

El señor José Florencio Fernández Santillán, es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad. Maestro en Ciencia Política por la misma Facultad, Doctor en Filosofía Política por la Facultad de Ciencias Políticas de Torino, Italia. También es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la misma Universidad, Profesor de Ciencia Política del ITAM. El Doctor Santillán es Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

Es Premio Nacional de Administración Pública y Premio Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Ciencias Sociales, entre sus libros se encuentra "La Política y la Administración Pública en México", publicado por el INAP. "Hobbes y Rousseau", Fondo de Cultura Económica; "Locke y Kant", Fondo de Cultura Económica. Ha sido traductor de varios libros del autor italiano Norberto Bobbio, entre los que destacan: "Origen y Fundamento del Poder Político", Grijalbo; "El Futuro de la Democracia", Fondo de Cultura Económica; "La Teoría de las Formas de Gobierno", Fondo de Cultura Económica.

Señor Fernández Santillán, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL DR. JOSE FLORENCIO FERNANDEZ SANTILLAN: Deseo agradecer la invitación que se me formulara para participar en este Foro.

Sr. Lic. Arturo Núñez Jiménez, Director General del Instituto Federal Electoral; Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo, Consejero Magistrado y Coordinador de este Foro; seño-

res miembros de este Consejo General; estimados colegas, miembros de esta mesa; señoras y señores:

LA CONSOLIDACION DE LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

El tema que me ha sido asignado para desarrollar en este Foro, "La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales" a mi juicio tiene que pasar necesariamente por el análisis de la relación entre tres conceptos fundamentales, vale decir, la democracia, los partidos y las elecciones. Al respecto deseo iniciar mi intervención citando un fragmento del Artículo 41 de la Constitución y el Artículo 68 así como las dos primeras fracciones del Artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales donde, de alguna manera, se da por supuesto este vínculo. El fragmento Constitucional al que me refiero indica: "Los partidos políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática". Los artículos del COFIPE señalados prescriben: "El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Como se aprecia, en nuestra legislación, pero también en el discurso político, se da por sentado el vínculo entre la democracia, los partidos y las elecciones, de suerte que parece un valor compartido -a pesar de las diferencias doctrinarias- el que el perfeccionamiento y la transparencia de los procesos electorales así como la consolidación del sistema de partidos

serán benéficos para la democracia mexicana. No obstante, aquí deseo resaltar que la democracia, los partidos y las elecciones no son conceptos de la misma extensión ni mutuamente interdependientes. La historia de cada uno de estos conceptos es diferente.

En efecto, debemos recordar que durante siglos la democracia se ejerció sin el concurso de facciones y sin recurrir a las elecciones, lo importante era que los individuos que gozaban de los derechos políticos tomaran parte en primera persona y de manera equitativa en la definición de las decisiones colectivas.

En tales circunstancias entre el cuerpo colectivo y los ciudadanos no había intermediarios; asimismo el mecanismo al que se recurrió para asignar tareas específicas era el sorteo. La presencia de las facciones (lo que hoy conocemos como partidos políticos), era considerada dañina para la *Polis* porque los individuos que entraban a formar parte de ellas confundieran el interés particular del grupo con el interés colectivo suscitándose la división entre los miembros de una misma patria. En cuanto a las elecciones habría que decir que durante largo tiempo sirvieron para fines distintos de los correspondientes al gobierno popular. Los clásicos del pensamiento político generalmente ubicaron a las elecciones como un procedimiento aristocrático porque mediante él se escogía a los mejores (aristos), a un grupo restringido, para ejercer el poder.

Todavía en los albores de la época moderna los destinos de la democracia, los partidos y las elecciones no se habían juntado. Durante la Revolución Francesa, por ejemplo, se prohibieron las asociaciones mediante la Ley "Le Chapelier" (1791) y se privilegiaron las asambleas populares que practicaron la democracia directa. No obstante, a lo largo del siglo XIX esos destinos se fueron entrecruzando al ser necesaria la aplicación de la democracia en territorios de grandes dimensiones y al irse otorgando los derechos políticos a porciones cada vez más amplias de la sociedad. En tales con-

diciones la democracia tuvo que echar mano de los partidos, para que organizaran y dieran cauce institucional a las demandas sociales, al tiempo que debió recurrir a los mecanismos electorales, para hacer menos complejas las deliberaciones. Simplemente resultaba ya imposible reunir a todos los ciudadanos en una sola asamblea popular. Así, la democracia representativa, que se apoya en los partidos y las elecciones, es la democracia de los modernos.

No está por demás decir, al respecto, que lo que acercó las agrupaciones políticas a la democracia fue el hecho de que se transformaran de núcleos cerrados en asociaciones abiertas capaces de aglutinar a la población en torno a determinados programas de acción; en correspondencia, lo que hizo que las elecciones pasaran a ser democráticas fue su repetición periódica por medio de la cual, aunque de manera indirecta, los ciudadanos pudiesen incidir en el proceso decisional.

He querido hacer estas puntualizaciones en torno a la relación entre la democracia, los partidos y las elecciones porque me parece necesario distinguir lo que se conoce como "la esencia y el valor de la democracia" de lo que son sus instituciones y procedimientos. Dicho de otro modo: Me parece difícil que se pueda llevar a cabo una reforma como la que se pretende si previamente no distinguimos los valores políticos frente a los instrumentos institucionales y normativos. Pues bien, de acuerdo con la tradición del pensamiento democrático el valor fundamental de ese régimen es la igualdad, de manera que cualquier iniciativa que tienda a hacer más democrática las instituciones y la legislación respectiva debe tomar en cuenta ese valor. Sobre este punto vale la pena recordar lo dicho por Juan Jacobo Rousseau, padre de la democracia moderna: "Precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe propender a mantenerla" (Contrato Social, Libro II, Capítulo XI).

En honor a la verdad admitamos que "la fuerza de las cosas" en este país ha propiciado la

desigualdad en muchas áreas de nuestra vida económica, social y política. Una reforma de amplio respiro que tenga como meta la democracia debe revertir esa tendencia y propiciar la justicia en su sentido más amplio. En referencia al tema que nos ocupa diré que hay evidentes desequilibrios entre los partidos políticos, -esto todo mundo lo sabe-, disparidades que van desde las formas de financiamiento hasta el acceso a los medios de comunicación pasando por el contacto con los llamados "factores reales del poder" y su presencia social y regional. Otro elemento que por desgracia aún se mueve en contra de la democratización en México es la falta de credibilidad en la forma en que se organizan los comicios y se cuentan los votos. Esta también es una verdad que no podemos pasar por alto.

Ahora bien, como algunos de estos temas ya han sido tocados por otros colegas en pasadas sesiones del Foro en curso, quisiera analizar aquí el sistema institucional y normativo que nos rige en materia electoral a la luz del valor democrático de la igualdad.

Habría que reconocer, de entrada, las aportaciones que ha traído consigo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990). La creación de un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio como lo es el Instituto Federal Electoral; la profesionalización del personal empleado en este sector; la instauración de la figura de los Consejeros Magistrados. A esto podría añadirse la realización de un nuevo padrón electoral y la iniciativa de que los ciudadanos cuenten con la credencial de elector con fotografía. Todos estos son elementos que pueden coadyuvar a revertir los desequilibrios y las desconfianzas acumuladas a lo largo de varias décadas. Sin embargo, existe otro elemento contemplado en el COFIPE que no parece estar inscrito en estas expectativas. Me refiero al reforzamiento del principio de mayoría por encima del principio de representación proporcional.

Me explico: Como se sabe, nuestro sistema

electoral es una mixtura entre esos dos principios, o sea, hay una combinación entre la representación basada en las circunscripciones uninominales y la representación basada en las demarcaciones plurinominales. Hasta la Reforma de 1989-90 la tendencia se movía hacia la consolidación del principio de representación proporcional. El mayor paso en este sentido se dio, a mi parecer, en 1986 cuando se agregaron 300 Diputados de mayoría y 200 de representación proporcional. Pero en 1989-90 la tendencia se revirtió al disponerse que al partido que obtuviese el más alto número de votos y que rebasase el 35% de la votación nacional automáticamente alcanzaría la mayoría absoluta en el parlamento. Luego entonces, en términos reales -si no me equivoco- se le otorga por lo menos una sobrerepresentación equivalente al 16%. Esta disposición, en mi concepto, va en contra del principio igualitario de la democracia.

Desearía formular un argumento para que se corrija esta situación: Quienes defienden el principio de mayoría generalmente lo hacen esgrimiendo la gobernabilidad, es decir, es preciso que el partido que obtenga el más alto porcentaje de sufragios, aunque no haya alcanzado el 50% más uno, se le otorgue la cantidad de escaños necesarios para alcanzar esas cifras para que pueda ejercer adecuadamente el poder; quienes en cambio simpatizan con el principio de representación proporcional -entre los cuales me incluyo- sostienen que la única gobernabilidad posible es aquella que se apoya en la representatividad. En favor de esta posición Kelsen sostuvo: "La elección proporcional garantiza que la fuerza relativa de los partidos en la asamblea representativa, sea la misma que en el cuerpo electoral". Y agregó una frase contundente: "El parlamento debe ser el espejo de la Nación" sin distorsiones de sobre o sub-representación.

Para rectificar la situación aludida, sin embargo, no propongo, por el momento, la adopción completa del principio de representación proporcional. Me parece que nuestra legisla-

ción debe irse adaptando poco a poco al avance de nuestra cultura política; reconozco que todavía nos falta un tramo que recorrer para ser capaces de asumir la proporcionalidad integral, lo que no quita que podamos ir dando pasos hacia ella. Por tal motivo más bien sugeriría modificar las fracciones B y C del Artículo 54 de la Constitución, elevando el porcentaje que se pide para alcanzar la mayoría absoluta del 35% al 45%, con el fin de disminuir la sobrerepresentación que, como decía, ahora llega por lo menos al 16% y que podría quedar reducida a un 6 ó 7%. Creo que de esta forma nos acercaríamos a la idea de que la fuerza relativa de los partidos en la asamblea refleje más nítidamente la composición del cuerpo electoral.

Por último, a raíz de la reciente firma del Convenio de Apoyo y Colaboración del IFE con los gobiernos de los Estados y el Departamento del Distrito Federal, me gustaría hacer otra sugerencia, también inspirada en el principio de igualdad con el fin de que la democratización del país se vaya dando en un marco de competencia orgánica. La propuesta sería la siguiente: Que en un lapso no mayor de un año las entidades federativas adecuen su respectiva legislación electoral al espíritu del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Bajo esa premisa, por ejemplo, se podrá fundar Institutos Estatales Electorales como organismos públicos autónomos, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se establecería en los estados la figura de los Consejeros Magistrados; se crearían las Comisiones Estatales de Vigilancia, y otros muchos mecanismos que actualizarían la estructura y la normatividad electoral en las entidades federativas.

Uno de los rasgos distintivos de la democracia moderna es el federalismo; sin esta fórmula difícilmente el gobierno popular hubiera podido practicarse en los estados modernos; la democracia clásica (directa) sólo era posible en las pequeñas ciudades estado; más allá se abría el campo de las monarquías o de los despotis-

mos. Pero el federalismo no es sinónimo de dispersión o desconcierto en temas fundamentales para la Nación como lo es, sin duda, la democracia. El país tiene que ir avanzando en su conjunto hacia niveles más altos de desarrollo político; no pueden existir rezagos en la consecución de los valores socialmente compartidos. Por eso me parece que no está fuera de lugar la propuesta de que en las entidades federativas, con todo respeto de su soberanía, asuman, no punto por punto lo que marca el COFIPE, sino su orientación general. Luego de esto cada una podrá imprimirlle las peculiaridades que juzgue conveniente, a fin de cuentas el valor de la igualdad política no está dissociado del de la diversidad y pluralidad.

NOTAS:

1.- José Woldenberg, "Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral", en (Justicia Electoral), Revista del Tribunal Federal Electoral, No. 1, 1992, p.58

2.- Hans Kelsen, "Teoría General del Derecho y del Estado", México, Facultad de Derecho, UNAM, 1958, p. 351.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al Doctor José Florencio Fernández Santillán. A continuación el señor Arturo Alvarado hablará sobre el mismo tema y el "Sistema de Información Preliminar de Resultados Electorales".

El señor Alvarado es Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Es Doctor en Sociología por el Colegio de México. Es Profesor Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México;

Investigador asociado del Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo y la Cooperación, a partir de junio de 1991. Es también miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Su especialidad es sociología política.

Entre sus libros se encuentra el recientemente publicado "El Portegilismo en Tamaulipas"; ha escrito sobre la situación social del México en el umbral del siglo XXI en "Patrones Electorales y Perspectivas en México" y escribió también "Los Comicios del 18 de Agosto de 1991 y la Información Electoral".

Señor Alvarado fuera usted tan amable de darnos a conocer su ponencia.

-EL DR. ARTURO ALVARADO M.: Agradezco nuevamente la invitación para participar en este Foro. Señor Director del Instituto Federal Electoral; Señor Consejero Magistrado, Coordinador de este Foro; señores del Consejo; señoras y señores.

Comparezco para proponer ante ustedes una forma y una serie de reformas a los Artículos 224 y subsiguientes del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para agilizar los procedimientos de escrutinio, cómputo, entrega de paquetes y publicación de los resultados, así como para reglamentar en este mismo Código un sistema que permita conocer la misma noche en que se efectúen los comicios, los resultados preliminares de los mismos.

PROPUESTA PARA OBTENER INFORMACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS ELECTORALES -EL MISMO DÍA DE LOS COMICIOS

La propuesta consiste en reformar los procedimientos de escrutinio, cómputo, entrega de paquetes y publicación de los resultados, así como reglamentar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer un sistema de compilación y divulgación de resultados preliminares, de los comicios para Presidente de la República y Congreso de la Unión, con datos de las casillas electorales (Libro quinto, Títulos Tercero y Cuarto así como Artículos 224 y subsiguientes del COFIPE).

La información electoral pronta y expedita es

crucial; en ella se sustenta la credibilidad de los resultados y la validez del proceso. Es ineludible informar a la ciudadanía con datos preliminares de los comicios el mismo día en que se efectúan, para otorgar credibilidad al sistema electoral y a sus autoridades, eliminar partidismos y fortalecer nuestro orden democrático.

Por ello, proponemos algunas formas de aco-gio y divulgación rápida de resultados, pocas horas después de terminada la jornada, así como algunas adecuaciones a los procedimientos y a los organismos electorales, para coadyuvar a compilar información preliminar. Estos se resumen en dos grandes apartados: Uno de ellos es apoyar iniciativas de la sociedad para compilar y divulgar información de resultados de casillas el día de las elecciones; otro consiste en agilizar el trabajo de las autoridades electorales.

El primer procedimiento consiste en montar un sistema, que exista sólo durante las elecciones, que base su organización en la sociedad, que incluya ciudadanos, grupos culturales y medios de comunicación, y que reciba reconocimiento público, para que observe el desarrollo de la jornada, y efectúe una encuesta a la salida de las casillas para conocer resultados electorales preliminares.

El segundo camino es agilizar las etapas de la jornada electoral, así como crear un sistema de cuenta rápida ampliamente supervisado por el Consejo General del Instituto, por los partidos y los poderes de la unión, que con un sistema de cómputo recabe información de resultados pocas horas después del cierre, por medio también de una muestra de casillas.

Implementar ambos sistemas mejoraría la calidad de la información y fortalecería indirectamente otras funciones del IFE, pues mientras en la muestra de casillas se obtendrían resultados reales, en la encuesta a la salida de las mismas se conocerían algunas características socioeconómicas, demográficas, educativas y de

preferencias electorales, campo en el que sabemos aún muy poco en el país, y que es necesario para enriquecer nuestra cultura cívica.

Bases de la propuesta:

No obstante que nuestro país es considerado crecientemente urbano, nuestra geografía electoral es compleja, está integrada por una combinación de distritos urbanos, rurales y mixtos, que presentan condiciones muy diversas de accesibilidad, y manifiestan una participación política de los ciudadanos muy cambiante en sus regiones. Entre ellos existe un distinto patrón de participación, pero sobre todo condiciones de acceso y comunicación claramente divididas entre la ciudad y el aún difícil campo mexicano.

Esta diversidad y el rígido sistema de escrutinio han contribuido a que la información electoral no se compile con la rapidez deseada.

Por otra parte, encontramos que grupos organizados, sociedades consultoras y los medios de comunicación, han incrementado su participación y apoyo en las tareas electorales; para ello, han ensayado formas efectivas de observar los comicios y de compilar información en jornadas electorales con notables logros, no obstante sus limitantes y su carácter ensayístico. Es necesario ante esto hacer un reconocimiento público de los avances, abrir espacios institucionales a estas iniciativas, y fincarse en ellas para ofrecer a la opinión pública sus experiencias.

De hecho, no existe hoy en la legislación algún mecanismo que permita la participación organizada de estos actores en las tareas electorales, no obstante que, en los hechos, son ellos quienes divulan y forman opinión sobre los resultados. Sería deseable crear un mecanismo que permita su trabajo legal.

Mecanismos para implementar la propuesta:

El primero de ellos sería una encuesta a la salida de las casillas, levantada por una empresa, sociedad o institución académica pública o privada nacional, contratada mediante concurso público, convocado por un consejo integrado por la siguiente forma:

Participarían en él miembros de sociedades culturales, académicas y de los medios de comunicación, de diarios nacionales y regionales, la radio y la televisión, constituidos como comité consultor o consejo asesor. Este consejo se encargarían de elaborar un estudio y proponer las características del **exit poll**.

Aún cuando no existe antecedente al respecto, en la integración del consejo podrían colaborar autoridades electorales y el Consejo General del IFE, tanto en la selección del procedimiento así como en apoyar la divulgación de los resultados preliminares. Podrían en conjunto establecer mecanismos de supervisión o vigilancia, para que sean lo más transparentes y accesibles al público en general, así como para que todas las autoridades del país y la ciudadanía conozcan y apoyen las iniciativas del Consejo.

A partir de entonces, se haría la convocatoria a concurso público para decidir quién levantaría la encuesta afuera de las casillas. La convocatoria contendría las bases del concurso, los requerimientos técnicos, de personal, experiencia, solvencia moral y responsabilidad de los posibles contratantes, así como las reglas y procedimientos para llevarla adelante.

La convocatoria sería emitida por el Consejo Consultor y consideraría al IFE para la evaluación y dictamen sobre el ganador.

El segundo mecanismo consiste en crear un sistema de cuenta rápida institucional, por medio de un procedimiento que incluye cualquiera de estas tres alternativas:

a) El primer y más deseable método consiste en un muestreo de casillas con las mismas ca-

racterísticas de la encuesta, pero que llevaría adelante la autoridad electoral con personal propio y controlado por los partidos políticos, que acudirían a las casillas seleccionadas al momento del cierre, y trasmisirían los resultados por vía telefónica tanto al distrito electoral como al centro de cómputo del IFE. Los resultados se publicarían antes de la medianoche.

b) Un segundo procedimiento es compilar la información de casillas que reciben los consejos distritales, por medio de lectores ópticos que alimentan, al mismo tiempo, una computadora que trasmite la imagen del acta de casilla con los resultados, para su lectura pública, y lo envía por un **modem** al centro de cómputo del IFE. En cierto momento, el IFE deberá hacer un corte informativo y ofrecer los resultados preliminares cerca de la medianoche de la jornada.

c) Uno más es crear centros de acopio de resultados de casilla, establecidos y coordinados por autoridades electorales del IFE y de los partidos políticos. Allí acudirían los presidentes de casilla a entregar la paquetería, y desde allí se transmitiría tanto al comité distrital como al centro de cómputo; nuevamente, deberán establecerse cortes informativos al terminar el día. Los centros de acopio se constituirían como organismos de apoyo de los consejos distritales, exclusivamente para la recepción de paquetería sin problemas, y se establecería un número y localización acorde con la geografía y las experiencias conocidas de los distritos, a fin de garantizar la recepción de un número muy alto de casillas antes de la media noche. La documentación recibida se transmitiría posteriormente a la sede distrital en los tiempos legales establecidos. Estos procedimientos de acopio ágil y confiable deben hacer frente por igual a la compleja geografía electoral de México.

Los diversos procedimientos pueden funcionar y serán compatibles siempre y cuando los marcos muestrales tengan exactamente las mismas características. Esto es, el tamaño de la mues-

tra y de los resultados oficiales obtenidos de una cuenta rápida deberán cubrir el mismo universo de casillas y electores.

Los resultados preliminares serían conocidos por el Consejo General del IFE por la noche de los comicios, y se divulgarían en una sesión pública con la presencia de todos los medios, a fin de notificarlos. Después de esto, el IFE contaría con el tiempo establecido para ofrecer los resultados oficiales definitivos.

En todo caso, el IFE deberá también establecer un sistema aceptado por todos para dar a conocer, al Consejo General, los resultados preliminares de la votación el mismo día de la jornada. Este puede llevarse adelante utilizando el método de cuenta rápida propuesto. Para esto, deberá montarse un sistema de cómputo que conecte las 300 juntas distritales electorales y las 32 juntas locales con **modems**, y no con **telefax** y al que tengan acceso los partidos y los medios de comunicación.¹ Y deberá apoyarse en otras medidas para agilizar la jornada.

Reformas a los Artículos 224 y subsiguientes.

En cuanto a estas reformas, se propone agilizar el procedimiento de cierre, escrutinio, cómputo, clausura de la casilla, elaboración del acta y remisión del expediente respectivo. En la actualidad, la legislación es sumamente restrictiva y establece condiciones de acción muy estrictas para los integrantes de la casilla, lo que en la experiencia electoral de 1991 produjo un complejo y lento sistema de revisión y conocimiento de los resultados.

Entre los problemas que se presentaron está la elaboración de las actas finales de escrutinio así como la integración de los paquetes; se cometieron faltas diversas que contribuyeron a retardar el proceso de cuenta, la entrega de documentos en los consejos distritales y, de allí, en el envío de información a los consejos estatales y al IFE. Muchos errores surgieron por la inexperiencia de los integrantes de las mesas

para hacer el cómputo e integrar los paquetes correctamente, a lo que ayudó el enorme volumen de votación que se recibió en las casillas.

Ante tal situación y para coadyuvar a agilizar el proceso con corrección, proponemos que:

I) Se agilice y simplifique el escrutinio y cómputo electoral desde las casillas, reduciendo los procedimientos (recuento y cómputo mecanizado; levantamiento de actas codificadas y de recursos de protesta o queja; elaboración, envío y entrega del paquete en varias ventanillas en los consejos distritales, etc.). Establecer un monitoreo de las irregularidades desde antes del cierre de casilla.

II) Agilizar el método de votación y trabajo en las casillas, ya sea cerrando una hora antes, o mediante la mecanización del voto (por ejemplo, montando máquinas de votación que, al cierre de la misma ofrezcan la suma exacta de los resultados, eliminando papelería y los problemas relativos a la misma, o en su defecto, elaborando boletas en cuadernos seriados que, por un lado eliminan la posibilidad de taqueo, etc, y por otro lado, permiten conocer exactamente cuánta gente votó, cotejando sólo el número de la serie, con las boletas firmadas al reverso por el Presidente o Secretario de Casilla. Esto reduce errores en el cómputo e irregularidades).

III) Agilizar la forma en que se levantan las actas de casilla y los recursos de queja, elaborando actas que puedan ser registradas en los consejos distritales rápidamente (por ejemplo, con un código de barras, con cinta magnética y precodificadas). Así, al tiempo que se respetan y amplían las garantías y recursos de revisión, queja, etc., se permite controlar exactamente cuántas actas y cuáles se van entregando en el consejo distrital, se monitorean las actas irregulares, y simultáneamente se hacen públicos los resultados en el distrito, como se transmite al Consejo General.

Cabe señalar que con estas condiciones es tam-

bien más difícil alterar las cifras y la documentación, ya que permite una supervisión completa de toda la maquinaria electoral, un registro numerado, inalterable y certificado por los partidos de toda la documentación y, finalmente, un seguimiento de la misma en cada una de las etapas de la jornada electoral. En este esquema, es más fácil registrar irregularidades en el proceso, y proceder a su corrección o, en su defecto, anular las casillas. Asimismo, permite a la oposición un mejor control a distancia, desde los consejos distritales, de aquellas casillas en donde no tengan representantes, y optimizar sus recursos para la supervisión de las elecciones.

IV) Agilizar la recepción de los paquetes electorales en los consejos distritales. Esta es la base real sobre la que podría sustentarse un método de conteo rápido. El procedimiento consistiría en establecer una ventanilla especial, en los consejos distritales, asistida y supervisada por sus miembros, que permita, por un lado, recibir varios paquetes y, al mismo tiempo que los haga públicos, los trasmite al sistema de cómputo central del IFE. Esto podría realizarse mediante lectores ópticos que alimenten una computadora en el Comité Distrital, conectada simultáneamente a una pantalla que los presente y divulgue ante ese Consejo, al tiempo que los trasmite por **modem** a la computadora central. Este procedimiento agiliza la recepción, la divulgación, y reduce el riesgo de error y manipulación en la transmisión de los resultados.

V) Finalmente, esto requiere y debe apoyarse en un mayor y mejor entrenamiento de los funcionarios de casilla y de los partidos, para lo cual deberán promoverse nuevos cursos de capacitación.

En conclusión, los sistemas de muestreo así como los de conteo y acopio rápido, ofrecen a la ciudadanía y a la opinión pública general un mejor conocimiento de los resultados electorales oportunos, son confiables y contribuyen a la participación de la sociedad civil organiza-

da, produciendo consenso público y credibilidad en los resultados y las autoridades electorales.

NOTA:

¹ Esto superaría el dispositivo montado en 1991 de operadores y **telefax** en cada uno de los distritos, que resultó muy lento y crítico, pues, una vez captada la información en los distritos, se pasaba a los capturistas que alimentaban el sistema de cómputo. Cuando la información se capta sin claridad o con defectos, el personal se comunicaba a los consejos distritales para verificarla. Cabe aquí recalcar que se eliminaría este insólito procedimiento mexicano de enviar un fax, pero, antes y después de hacerlo, llamar al destinatario para notificarle que se le enviará el documento y luego, volver a hablarle para saber si lo recibió.

-**EL C. COORDINADOR:** Gracias al Doctor.

-**EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:** Previo a la etapa de preguntas y respuestas como ha sido costumbre en las audiencias públicas, se abre un receso de 10 minutos durante el cual los miembros del Foro se registrarán ante el Coordinador para formular sus preguntas.

Receso

-**EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:** Señoras y señores: vamos a reanudar los trabajos relativos a esta Tercera Audiencia Pública, para iniciar la parte relativa a las preguntas y respuestas conforme al mecanismo expresado por el Doctor Germán Pérez Fernández del Castillo, al inicio de estos trabajos.

-**EL C. COORDINADOR:** Se suplica a los participantes del Foro tomen asiento, se suplica a los ponentes que tomen asiento.

-EL CONSEJERO SENADOR, PORFIRIO MUÑOZ LEDO: Muchas gracias. Como en la ocasión anterior, nos proponemos formular algunas interrogantes, para permitir a los ponentes que complementen algunos de sus valiosos puntos de vista.

Desde luego pues felicitarlos por sus valiosas aportaciones, lamento haber llegado un momento tarde, por lo que no pude escuchar la ponencia de mi amigo Licenciado Raúl Carrancá y Rivas, que por esta vez no podré comentar.

Comenzaré por la de Jacqueline Peschard, que nos dio muy buen ánimo para comenzar esta sesión al afirmar tan enfáticamente la falta de credibilidad de la ciudadanía en las elecciones y el agotamiento de la hegemonía priista, el agotamiento agónico casi se antoja leer.

Yo quisiera a Jacqueline, hacerle dos preguntas, una tiene que ver con la integración de los órganos electorales, es obvio que en la Constitución aparece el carácter estatal de la función. Es sólo una aparente contradicción, quienes son los responsables de los órganos al carácter público de la función. En realidad nadie ha puesto en duda, es un falso debate que ésta función sea o no estatal, es una función pública, no es una función privada y tampoco es una función paraestatal.

La cuestión es otra, es el nivel de independencia del órgano electoral, nosotros habíamos formulado, creo que se debe justamente a la pluma de Jorge Alcocer, si mi memoria no me es infiel, una definición que en principio había sido aprobada en los debates de la Comisión Especial de la Comisión Federal Electoral.

Lo que nosotros habíamos convenido es que el órgano electoral, estaría conformado de tal manera que ninguna coalición formal o informal de partidos o ninguna alianza de partidos y gobierno, pudiese tener una mayoría predeterminada. A mí me gustaría que laboráramos en esto.

El Poder Judicial de la Federación, tiene una función estatal, yo diría que por autonomía y sin embargo esto no quiere decir que esté sujeta al gobierno en su rama ejecutiva. Me gustaría combinar esto con el ponente que habla del cuarto poder, ahora lo voy a mencionar, ya que por ahí está el camino, nosotros habíamos propuesto de modo claro que en la Constitución después de la afirmación de que el poder supremo de la federación se vive para su ejercicio legislativo y judicial, hubiera un punto y seguido que dijera "habrá además un órgano electoral autónomo independiente de los otros tres", con eso basta.

Entonces, yo quisiera que laboráramos un poco en eso, es decir, cómo puede garantizarse ese equilibrio de modo que el órgano sea verdaderamente autónomo. Nosotros habríamos propuesto un número suficiente de magistrados ciudadanos electos por mayoría de dos tercios del Congreso o por consenso de los partidos, porque la mayoría de dos tercios puede no dar ninguna garantía, sobre todo tratándose de los Congresos Estatales, pero siempre y cuando que fuera a libre proposición de los individuos miembros del Congreso de la Unión o de los Congresos Estatales. Y a sugerencia de organismos defensores de derechos humanos.

Me gustaría saber cómo piensa usted que podría garantizarse esa autonomía de los órganos electorales.

El segundo tema está vinculado a la cuestión de la calificación, coincidimos en que hay que terminar con la autocalificación, incluso con la calificación de órganos legislativos. Tendría duda respecto a la total descentralización de esta función.

Finalmente, hay alguien que califica la elección, que es el órgano electoral y se deja para los casos contenciosos al tribunal, coincido con usted en que el tribunal debe tener esa función y no otra, los casos contenciosos; pero de alguna manera, quien califica, que sería en la hipótesis suya que coincide con la nuestra, el ór-