

Los procesos electorales desde la perspectiva local

Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal



Gustavo Ernesto Emmerich

Norberto Hernández Bautista

Gustavo López Montiel

Francisco Reveles Vázquez

Emilio Zebadúa

9



Los procesos electorales desde la perspectiva local

Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos
estatales electorales y del Distrito Federal

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

CONSEJERA PRESIDENTA: Beatriz Claudia Zavala Pérez
CONSEJEROS ELECTORALES: Gustavo Anzaldo Hernández
Fernando José Díaz Naranjo
Ángel Rafael Díaz Ortiz
Carla A. Humphrey Jordan
Yolanda C. León Manríquez
Néstor Vargas Solano

SECRETARIO EJECUTIVO: Sergio J. González Muñoz

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Partido Acción Nacional	Propietario: Juan Dueñas Morales Suplente: Elsy Lilian Romero Contreras
Partido Revolucionario Institucional	Propietario: Marco Antonio Michel Díaz Suplente: Gustavo González Ortega
Partido de la Revolución Democrática	Propietario: Miguel Ángel Vázquez Reyes Suplente: José Antonio Alemán García
Partido del Trabajo	Propietario: Ernesto Villarreal Cantú Suplente: Óscar Francisco Coronado Pastrana
Partido Verde Ecologista de México	Propietaria: Zuly Feria Valencia Suplente: Mario Javier Barragán Lima
Convergencia	Propietario: Óscar Octavio Moguel Ballado Suplente: Hugo Mauricio Calderón Arriaga
Nueva Alianza	Propietario: Adolfo Román Montero Suplente: Sara Pérez Rojas

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Partido Acción Nacional	Propietario: Mauricio Tabe Echarte Suplente: Fernando Rodríguez Doval
Partido Revolucionario Institucional	Propietario: Emiliano Aguilar Esquivel Suplente: Alicia Virginia Téllez Sánchez
Partido de la Revolución Democrática	Propietario: Armando Jiménez Hernández Suplente: Víctor Hugo Romo Guerra
Partido del Trabajo	Propietario: José Alberto Benavides Castañeda Suplente: Juan Pablo Pérez Mejía
Partido Verde Ecologista de México	Propietario: Raúl Antonio Nava Vega Suplente: Norberto Ascencio Solís Cruz

Los procesos electorales desde la perspectiva local

Trayectorias, retos y aportaciones de los organismos
estatales electorales y del Distrito Federal

Gustavo López Montiel

Coordinador

Gustavo Ernesto Emmerich

Norberto Hernández Bautista

Gustavo López Montiel

Francisco Reveles Vázquez

Emilio Zebadúa

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Coordinación del proyecto: Maribel Pérez López, jefa del Departamento de Difusión

Corrección de estilo: Nilda Ibarguren Bernat, analista correctora de estilo

Diseño: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Formación: Xavier Aguilar Barragán, analista diseñador

Autores: Gustavo Ernesto Emmerich, Norberto Hernández Bautista, Gustavo López Montiel,
Francisco Reveles Vázquez, Emilio Zebadúa

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, noviembre de 2009

ISBN:968-5505-52-7 (colección)

ISBN:978-607-7582-19-9

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice |

Presentación

Gustavo López Montiel9

Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas

Gustavo Ernesto Emmerich19

Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México

Francisco Reveles Vázquez51

La construcción de la democracia desde los organismos electorales en México

Gustavo López Montiel81

El Instituto Electoral del Estado de México, una experiencia de organización para la competencia y la alternancia electorales Norberto Hernández Bautista	103
Una propuesta de educación para el civismo: la construcción de la democracia desde el trabajo de los órganos electorales Emilio Zebadúa	117
Los autores	141

La democracia mexicana ha sido fuertemente apuntalada por la existencia, en los órdenes federal y estatal, de organismos electorales diseñados con el fin de organizar elecciones libres y limpias, así como de promover la cultura política democrática en el país. A pesar de su relevancia en el proceso de transición política que vivimos desde el inicio de los años noventa del siglo XX, poco se ha dicho sobre la forma en que han contribuido a la construcción de ciudadanía y de elecciones democráticas.

El conjunto de textos que presentamos en este volumen de la colección Sinergia aborda la forma en que los órganos electorales federal y estatales han ayudado a fortalecer la democracia en México, y lo hacen no únicamente considerando el cumplimiento de sus fines, sino también desde una perspectiva crítica respecto a su permanencia y vigencia como modelo en México, así como a las formas en que podrían modificarse a lo largo de los años venideros.

Si bien éste es el hilo conductor que atraviesa los cinco trabajos, los autores entran desde perspectivas distintas, aunque no contrapuestas,

en la discusión sobre el trabajo específico que los órganos electorales desarrollan en el contexto actual. Todos plantean temas que han marcado el desarrollo de dichos órganos o que se encuentran latentes en la coyuntura actual y prometen ser relevantes para la definición de su futuro.

Partimos de la premisa de que la política local asume una lógica distinta a la de la política nacional, a pesar de que las leyes electorales y las instituciones que de ellas se derivan están hechas a imagen del modelo planteado en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y del Instituto Federal Electoral (IFE) que éste contiene. Sin embargo, a pesar de que el diseño pueda parecerse, las formas de integración, funcionamiento, toma de decisiones y mecanismos de evaluación de resultados son distintas.

Esta discusión se ordena a partir de dos esquemas. Por un lado, se realiza un análisis en dos dimensiones –la federal y la estatal–, en el que se abordan temas específicos de ambas y se establece una diferencia clara en cuanto a la forma en que los organismos electorales –el IFE y los institutos locales– se han desarrollado. Por el otro, se abordan temas propios de estos órganos, desde una perspectiva más horizontal, pero haciendo énfasis en las experiencias estatales.

Francisco Reveles, en su ensayo “Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización en México”, hace un recuento del papel de los órganos electorales en el país que lo lleva, en consonancia con otros autores, a repensarlos como autoridades necesarias para el aseguramiento de la democracia, pero también considerando su rol en el futuro. El texto de Emilio Zebadúa –“Una propuesta de educación para el civismo. La construcción de la democracia desde el trabajo de los órganos electorales”–, el de Norberto Hernández –“El Instituto Electoral del Estado de México, una experiencia de organización para la competencia y la alternancia electorales”– y el de Gustavo López Montiel –“La construcción de la democracia desde los orga-

nismos electorales en México”—abordan, desde una perspectiva horizontal, temas en los que se consideran distintos aspectos de los órganos electorales.

En lo que sigue, examinaremos los asuntos más relevantes tratados por los autores, para generar temas de discusión sugerentes que inciten a la ciudadanía y a quien se interese en estas cuestiones a continuar con el debate sobre la relevancia de los órganos electorales en el futuro.

No repetiremos la discusión planteada en este mismo volumen por Gustavo Emmerich sobre la conceptualización de los órganos electorales y sus diferencias con otro tipo de entidades; sin embargo, es importante mencionar la diferencia que él mismo señala respecto a la dualidad de los organismos electorales mexicanos: mientras que unos se establecen como organizadores y autoridades administrativas en lo electoral, otros—los tribunales electorales—dirimen disputas entre los actores políticos y entre éstos y las autoridades electorales.

Nos referimos aquí únicamente a las autoridades electorales, puesto que si bien el tema de los tribunales está íntimamente ligado y su contribución ha sido relevante también para la democracia electoral mexicana, su función y su temática son distintas y algunas de ellas han sido tratadas en otros estudios.¹

Es importante mencionar que la forma en que las instituciones electorales han evolucionado en el país tiene que ver con el diseño del sistema electoral, la desconfianza acumulada a lo largo de varias décadas, la necesidad de legitimidad electoral y la complejidad de la lucha política que se ha desarrollado, tanto en el ámbito federal, como en la mayor parte de las entidades de la república.

¹ Todd Eisenstadt, *Courting democracy in Mexico: party strategies and electoral institutions*, Cambridge University Press, 2004.

Un tema inicial en este sentido, abordado en los trabajos de Emmerich y López Montiel, es la permanencia del modelo de organismos electorales desarrollado hasta ahora. Si bien la necesidad de legitimación llevó a la construcción del diseño institucional que ha dado funcionalidad a las elecciones en un esquema de transición política, las condiciones se han modificado a más de 15 años de la creación del primer instituto electoral en el país.

En un contexto en que la transición política ha llegado al punto de requerir que se comiencen a consolidar esquemas, valores y prácticas democráticas en distintos niveles del sistema, el modelo de organismos electorales actual puede hacer crisis más rápidamente de lo planeado. Lo anterior, por varias razones que se discuten en los textos mencionados, además de lo planteado por Norberto Hernández en su colaboración.

En el análisis de los organismos electorales, tanto en el orden federal como en el estatal, el diseño organizacional resulta una variable importante para tomar en cuenta. La dualidad interna que equilibra una dimensión política con una técnica genera conflictos fundamentales, que se pueden ubicar como una de las principales debilidades de estas organizaciones y minan la legitimidad ganada a partir del trabajo técnico y especializado de sus primeros años de existencia.

Los consejos generales que gobiernan a estos organismos han comenzado a ser piedra angular de la inestabilidad de algunos de ellos y, en el caso del IFE, elemento relevante de su pérdida de confianza ante la ciudadanía. Dichos ámbitos fueron pensados por el legislador como una dimensión donde las fuerzas políticas pudieran tener una arena de negociación y supervisión de los procesos electorales. La ciudadanización de los consejos es importante, pero aún mantiene elementos de parcialidad y de fuerte tensión política.

Un aspecto relevante de la discusión gira en torno a la forma de elección de los consejeros, usualmente a cargo de las legislaturas. La ne-

gociación de cuotas partidarias, los altos salarios que se pagan y la capacidad de poder que se asume hacen de las consejerías elementos fuertemente disputados por partidos, gobernadores y grupos políticos, lo cual genera una fuerte carga política a la decisión colegiada dentro de los consejos ya constituidos. Ante la falta de consensos en su integración, los órganos electorales pueden sufrir deslegitimación producto del cuestionamiento de algún actor político, con lo que las decisiones pueden resultar endebles políticamente y disputadas fuertemente en el ámbito jurisdiccional.

Otro elemento de discusión se ubica en la relación entre los consejos generales y sus integrantes, por un lado, y los componentes técnicos de los mismos, por el otro. La decisión política se construye en los consejos, mientras que el diseño de los programas y acciones se realiza en espacios de convergencia entre dichos consejos y las áreas técnicas, y la operación la realizan estas últimas.

A simple vista pareciera que el trabajo está bien distribuido y diferenciado dentro de los institutos electorales. El problema surge en la tensión entre la decisión política y la operación técnica, así como en los fuertes elementos de supervisión política que los integrantes de los consejos y los partidos políticos realizan sobre el trabajo de las áreas sustantivas.

Parte del prestigio de los institutos electorales se ha construido sobre la base del trabajo técnico que se ha desarrollado para dar confianza a los distintos momentos de un proceso electoral. Cuando la correlación de fuerzas se modifica en el seno de los consejos, los diseños operativos y su instrumentación –más aún cuando ya han sido probados– son sometidos a fuertes presiones que pueden amenazar su efectividad. En ocasiones, el aletargamiento en el trabajo organizacional puede deberse a la falta de consensos políticos, aun cuando las bases técnicas y operativas sean fuertes y efectivas.

Como en cualquier organización, el liderazgo de los consejos y la distribución de poder en su interior son otros elementos relevantes en la discusión sobre su efectividad organizacional. En los últimos años, algunas áreas técnicas han adquirido, dentro de los propios organismos, cierta autonomía que les permite garantizar su trabajo frente a las presiones políticas mencionadas; ejemplo de ello son las contralorías o los espacios de fiscalización partidaria.

En algunos casos, las legislaturas han ido más allá al distribuir el poder de la organización entre los consejeros, los secretarios, los directores, etc., para generar contrapesos internos que eviten la concentración de poder en espacios específicos y distribuyan de mejor manera el trabajo. La experiencia aún es corta para saber los saldos, pero al mismo tiempo que incrementa el trabajo colegiado, puede también generar mayor tensión entre la decisión política y la operación técnica.

Otro aspecto relevante surge del carácter de las atribuciones otorgadas a las autoridades electorales, que se han constituido no únicamente en autoridades administrativas, sino que en algunos aspectos tienen también atribuciones jurisdiccionales. A partir del diseño de reglamentos, lineamientos, acuerdos, etc., los organismos electorales establecen las bases que les permiten llenar vacíos, fijar reglas para los actores y definir límites y alcances a la competencia política.

A pesar de ser ésta una atribución que el legislador les otorga para dar funcionalidad a la competencia electoral, puede también ser la base de una de sus debilidades mayores, por lo que tiene que ser enfocada de la mejor manera para evitar que constituya un elemento de deslegitimación.

Ante las resoluciones de las autoridades electorales, los actores políticos pueden recurrir a los espacios jurisdiccionales para dirimir quién tiene la razón. Sin embargo, esta práctica ha hecho que buena parte de las decisiones sean endebles, parciales y temporales, restando a los or-

ganismos no únicamente capacidad operativa, sino también autoridad frente a los embates de los actores políticos.

Al haberse hecho las leyes electorales demasiado complejas, como lo menciona Norberto Hernández, ha surgido la necesidad de una mayor especialización, no únicamente de la operación, sino también de los espacios de decisión. Cuando las áreas de apoyo no están suficientemente profesionalizadas, pueden enfrentar problemas en la instrumentación de los preceptos legales que dan certeza a los actores políticos. Si las decisiones carecen de fuerza legal, entonces los partidos o los ciudadanos pueden controvertirlas ante los órganos jurisdiccionales, restándole legitimidad a la autoridad electoral.

De la misma manera, la tensión latente que existe en la dimensión del IFE como órgano encargado de organizar las elecciones federales, y entre éste y los locales, es un tema relevante desde que, con la reforma de 2007, se incorporaron al órgano federal atribuciones que antes eran propias de los órganos locales, particularmente en lo que se refiere a la administración de los tiempos en los medios electrónicos, entre otras.

La sobrecarga de funciones que el IFE mantiene, en un contexto donde la línea de espacios jurisdiccionales sigue siendo difusa con respecto a otros órganos del Estado mexicano y de las entidades federativas, es un elemento que pone en riesgo no únicamente la operación de ese órgano, sino también aspectos de su autonomía y de la autonomía de las entidades federativas.

Las atribuciones relativas a la educación cívica y la promoción de los valores democráticos, así como de la participación ciudadana, es otro de los temas que discuten los autores.

Desde el origen del IFE como organismo electoral y durante su evolución hasta el modelo actual, se ha ubicado como un fin relevante, a un lado de la organización de elecciones, la promoción de la cultura y los valores democráticos, así como de la participación político-electoral.

Desde entonces, los órganos electorales han asumido la responsabilidad del incremento de la participación, así como de la reducción de la abstención. Si asumimos que lo anterior está en su espacio de responsabilidad, tenemos que los resultados pueden ser limitados con respecto a las acciones que se realizan cotidianamente. En realidad, los organismos electorales han sido presa de un discurso que, en el sentido estricto, no les corresponde asumir, pero que justifica su permanencia a lo largo del tiempo no electoral.

La construcción de ciudadanía implica una profunda transformación en los valores, creencias, actitudes y prácticas ciudadanas, que requieren, más que spots televisivos, visitas a las instalaciones institucionales, inserciones en periódicos, actividades lúdicas o lecturas sobre educación cívica. Si bien todo ello ayuda y es relevante para la promoción de la cultura democrática, debemos estar conscientes de los límites que estas acciones tienen en el mediano y el largo plazo, si no son parte de un esquema más amplio de educación cívica.²

La responsabilidad de la educación cívica no puede residir en las organizaciones electorales, sino que debe ser parte de un sistema que permita, en el mediano y el largo plazo, contar con una ciudadanía con valores y prácticas democráticas, donde se encuentra también la capacidad de la participación política y electoral. Los avances recientes, con la reincorporación de la educación cívica en los niveles básicos (y hay que reconocer que los organismos electorales ya habían tenido un trabajo amplio en este sentido en diversas entidades, incluyendo el Distrito Federal), son parte de ese esfuerzo común por construir una ciudadanía participativa, pero también, como argumenta Emilio Zebadúa, deben ser base en la promoción de reformas que aceleren la transformación del Estado mexicano.

² Miguel Darcy de Oliveira y Rasjesh Tandon, *Ciudadanos: en construcción de la sociedad civil mundial*, Washington, CIVICUS, 1994, y Fernando Bárcena, *El oficio de la ciudadanía: introducción a la educación política*, Barcelona, Paidós, 1997.

En definitiva, hay mucho que decir sobre los organismos electorales en México. Más aún, cuando existe una discusión latente sobre sus atribuciones, límites, alcances, etc. –tanto en el orden federal como en el estatal–, y un peligro permanente de intromisión por parte de las legislaturas y los ejecutivos –más en el ámbito local que en el federal.

Existen otros temas que quedan pendientes. Por ejemplo, la transparencia que los órganos electorales están llamados a tener con respecto a sus decisiones, acciones, recursos, etc., de frente a los actores políticos y la ciudadanía. Si bien la transparencia aún no se incorpora como principio de la acción electoral, sí es una aspiración que cualquier sociedad democrática busca tener. Por lo tanto, la práctica cotidiana de la apertura y la distribución de información sobre las acciones dentro de los órganos electorales es fundamental para la consolidación y legitimación de éstos.

El tema de la contraposición y duplicidad de funciones entre el IFE y los órganos electorales es también vigente en la discusión. En realidad, hay una falsa premisa en la afirmación de que un órgano electoral único podría organizar elecciones federales y locales al mismo tiempo, o de que el IFE tendría las capacidades para hacerlo de la misma forma.

Se esgrimen dos argumentos respecto a lo anterior, uno de fondo y otro un tanto más superficial. El primero es que la lógica de las elecciones federales y la de las locales es distinta, aun cuando sean coincidentes. De por sí, la modificación de los calendarios electorales estatales para organizar elecciones concurrentes rompe las lógicas de poder internas en los estados; hacer coincidir las elecciones locales con las de la federación modifica sustancialmente las formas de construcción de la representación política estatal.

El segundo tiene que ver con los ahorros en términos de recursos y de la sobreexposición a las campañas electorales. No es claro que haya ahorros porque a final de cuentas las leyes electorales federal y estatal

les no son iguales, por lo que las disposiciones de cada una incrementan o reducen los gastos en cada experiencia, aun cuando la elección sea en el mismo día y el mismo lugar. Si el IFE tuviera que organizar elecciones locales, tendría que construir un cuerpo técnico especializado en la ley local, una estructura paralela a la suya para atender a la elección local, duplicar sus capacidades organizacionales, etc., con lo que el ahorro previsto se perdería, así como la experiencia generada en ese proceso, pues lo construido tendría que desmantelarse de la misma manera.

Es claro que si en el futuro los organismos electorales se mantienen como hasta ahora, lo que hemos ganado en términos de confianza en la organización de elecciones federales y locales se puede perder, con la consecuente reducción de legitimidad y aceptación ciudadana de los gobernantes.

Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas

Gustavo Ernesto
Emmerich

Este artículo procura brindar un panorama general de los organismos electorales locales (de tipo administrativo) en la República mexicana, incluyendo a los de los estados y al del Distrito Federal. Dentro de tal panorama, realiza un balance de la contribución de dichos organismos a la democracia en México y comenta algunos posibles escenarios para su futuro desarrollo.

Los organismos electorales de los estados mexicanos fueron creados a principios de la última década del siglo XX, con la función esencial de preparar, organizar y computar sus respectivas elecciones de gobernador, legislatura y ayuntamientos. Desde el principio, todos estuvieron dotados de grados variables de autonomía respecto de sus respectivos gobiernos, autonomía que fue creciendo a través del tiempo, particularmente luego de 1996. En esto, los estados seguían la pauta federal derivada de la aprobación en 1989 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) y de la consecuente creación en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE). Algunos de estos organismos fueron llamados institutos electorales, otros consejos electorales, y alguno más comisión electoral, denotando estos nombres distintos modelos de organización interna.

Por su lado, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) fue creado en 1999. Al respecto, cabe recordar que desde 1928 hasta 1985 los capitalinos no pudieron elegir ningún tipo de autoridades locales. En 1988 se creó un órgano representativo de elección popular, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En 1997 ésta se transformó en Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en el mismo año, los capitalinos pudieron elegir por primera vez al jefe de Gobierno del Distrito Federal; ambas elecciones, las legislativas y la de jefe de Gobierno, fueron organizadas en ese año por el IFE. A partir de 2000, correspondió al IEDF organizar las elecciones de jefe de Gobierno, las de delegados y la de diputados a la Asamblea Legislativa; también ha organizado elecciones de comités vecinales y un plebiscito. Todo ello, como consecuencia de la llamada “reforma política del Distrito Federal”, que democratizó la elección de sus autoridades locales.

En lo que sigue, este artículo se divide en siete secciones. La primera examina el concepto de organismo electoral, del que se desprende que el análisis se centrará en los de tipo administrativo. La segunda detalla las etapas de la organización de elecciones en la República mexicana. La tercera sopesa los impactos de la reforma electoral federal de 2007-2008 sobre los organismos electorales locales. La cuarta reseña las finalidades y funciones de los organismos electorales locales, y la quinta sus modalidades de cooperación con el IFE. La sexta se dedica a evaluar el papel democrático de los organismos locales, y la séptima y final plantea algunos escenarios para su desarrollo futuro.

EL CONCEPTO DE ORGANISMO ELECTORAL

Respecto de este concepto, son de utilidad dos entradas del *Diccionario Electoral* publicado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promo-

ción Electoral (CAPEL). La relativa a “organismos electorales” señala que éstos “son la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”. Esta misma entrada especifica:

La función electoral es ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público [ejecutivo, legislativo y judicial], la organización electoral que, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público.

La organización electoral presenta habitualmente una estructura de forma piramidal a cuya cúspide, que es el organismo supremo electoral, se subordinan dependencias cuyas localizadas en las distintas divisiones administrativas del territorio estatal para llegar finalmente a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos.¹

Hasta aquí, aunque en rigor de verdad la entrada citada se refiere a organismos electorales de alcance nacional, es aplicable a las principales características de los organismos electorales locales (y federal) en México. Sin embargo, éstos, al igual que el IFE, se diferencian en un aspecto importante de sus similares existentes en otras naciones: carecen de función jurisdiccional, es decir, no tienen capacidad de resolver controversias. Ello se debe a que durante los años noventa México adoptó un sistema dual de organismos electorales: por un lado, aquellos dedicados a preparar y organizar las elecciones y computar sus resultados, y, por otro lado, unos tribunales especializados encargados de resolver controversias legales en mate-

¹ Augusto Hernández Becerra, “Organismos electorales”, en *Diccionario Electoral*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1989, p. 502.

rial electoral y, en algún caso —como el de la elección de presidente de la República—, de declarar la validez de la elección y señalar su ganador.

La existencia de dos tipos de autoridades electorales, unas de carácter administrativo u organizativo y otras de carácter jurisdiccional, es reconocida en otra entrada del mismo diccionario, la referente a “administración electoral”, que comienza precisamente diferenciándolas:

- a) La administración electoral entendida como estructura se refiere al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, consejo electoral, etc., así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después la celebración de elecciones en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral.
- b) Por otra parte, se puede hablar de administración electoral para referirse únicamente a las actividades o funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores, realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación. En este segundo sentido, como se aprecia, no se incluye la atribución jurisdiccional, es decir, la facultad de resolver las controversias que se suelen suscitar durante el proceso electoral, lo que comúnmente se denomina “contencioso electoral”.²

El modelo mexicano de organismos electorales se asemeja al tipo b) de la cita. En efecto, los organismos electorales del país se dividen en dos tipos: los que tienen la función sustantiva de organizar las elecciones y

² Julio Brea Franco, “Administración electoral”, en *Diccionario Electoral*, op. cit., pp. 6-7.

suelen por ello ser llamados autoridades electorales administrativas, y los tribunales especializados, que habitualmente son conocidos como autoridades electorales jurisdiccionales. En lo sucesivo, este artículo se referirá exclusivamente a los organismos de tipo administrativo.

ETAPAS DE LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES EN LA REPÚBLICA MEXICANA

México ha empleado en su historia tres grandes formas de organizar sus elecciones: *a)* a cargo de los municipios; *b)* a cargo de comisiones controladas por los ejecutivos federal y estatales, y *c)* a cargo de organismos electorales autónomos.

Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la organización de las elecciones en la República mexicana correspondió básicamente a los municipios, que elaboraban los padrones electorales, establecían las casillas receptoras de votos y designaban a las mesas directivas de éstas. La Constitución de 1917 y la ley electoral del año siguiente reafirmaron a los municipios como los organizadores de las elecciones, aunque reconociendo ahora el lugar central de los partidos políticos en las mismas:

El 1 de julio [de 1918] se expidió una ley electoral que depositaba en los ayuntamientos la organización de elecciones, fuesen federales, estatales o municipales [...] Correspondía al propio ayuntamiento otorgar el registro a los partidos [...] El ayuntamiento elaboraba los padrones, distribuía las boletas (cada partido imprimía las suyas) y establecía dónde debían instalarse las casillas [...]³

³ Gustavo Ernesto Emmerich, "Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones*

La ley electoral de 1918 establecía tres niveles de consejos electorales: municipales, de distritos, y un consejo de listas electorales por entidad. Estos últimos se integrarían en cada entidad con nueve miembros sorteados entre candidatos propuestos por los ayuntamientos. Los presidentes municipales estaban encargados de la publicación de las listas electorales, el seccionamiento de los distritos, el registro de candidatos, la impresión de las credenciales de elector y las boletas electorales, el registro de representantes de partidos y la designación de los funcionarios de casilla.⁴ Con algunas variantes derivadas de la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, la organización de las elecciones de todo tipo en la República mexicana quedó en manos de los ayuntamientos hasta 1946.

En 1946 se aprobó una nueva ley electoral: la *Ley Electoral Federal*, que creó por primera vez en México un organismo electoral centralizado: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Ésta sería integrada por el secretario de Gobernación, otro miembro del gabinete designado por el presidente de la República, un senador, un diputado federal y dos comisionados de los partidos políticos nacionales mayoritarios. A poco, los estados siguieron el ejemplo federal, creando organismos en esencia controlados por sus respectivos gobiernos, lo que dejó a los municipios al margen de la organización de las elecciones. A decir de Javier Santiago Castillo:

nes en la ciudad de México, 1376-2005, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, p. 268.

⁴ Véanse Gabriela Salazar, “Apuntes en torno a la descentralización de los procesos electorales en México”, en *Derecho en libertad*, núm. 1, agosto-diciembre de 2008, p. 100, y Rosa Heidy Lam Estrada, “El problema de legitimidad en la conformación y funcionamiento institucional de los organismos electorales, en una perspectiva de RIG’s. El caso del Instituto electoral del Estado de Colima”, proyecto de desarrollo para obtener el diploma de especialista en relaciones intergubernamentales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Colima, 2005, pp. 147ss.

Desde 1946 hasta 1988 el modelo del organismo encargado de organizar las elecciones cambió de nombre y sufrió modificaciones, pero en su aspecto sustantivo se mantuvo: el gobierno era el actor central en la organización de las elecciones.⁵

Las controvertidas elecciones presidenciales de 1988 llevaron a adoptar un nuevo modelo de organismo electoral. La Comisión Federal Electoral, como se llamaba en ese momento el organismo electoral federal, sufrió –a decir del entonces secretario de Gobernación– una “caída del sistema de cómputo” que le impidió suministrar oportunamente los resultados electorales. Por otro lado, la oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró en esos comicios su votación más copiosa desde que este partido existía. Se necesitaba restaurar la confianza en las autoridades electorales y prepararlas para celebrar elecciones verdaderamente competidas. En consecuencia, en 1989 se aprobó el Cofipe y en 1990 se creó el IFE. Legalmente, éste fue desde sus inicios un instituto autónomo, pero la configuración de su máximo órgano directivo, el Consejo General, facilitaba “la construcción de una mayoría preestablecida progubernamental”:⁶ lo integraban un consejero del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación –que era su presidente–, cuatro consejeros legislativos –dos por cada cámara–, seis consejeros magistrados –que debían ser abogados–; los partidos políticos podían tener de uno a cuatro representantes con voz y voto, dependiendo su número del porcentaje de la votación nacional emitida que hubiesen alcanzado. Al tenor de estas novedades en la escena federal, a principios de los años noventa los estados crearon sus propios organismos electo-

⁵ Javier Santiago Castillo, “Institutos electorales: rumbos de largo plazo”, *Examen*, México, núm. 170, abril de 2009, p. 40.

⁶ *Loc. cit.*

rales, autónomos pero generalmente presididos por sus respectivos secretarios de Gobierno.

La autonomía del IFE creció cuando en 1994 se creó la figura de *consejeros ciudadanos*: ciudadanos que, sin abandonar sus ocupaciones propias, se integraron a su consejo general. Varias entidades se habían anticipado a la Federación en cuanto a la creación de esta figura, que fue considerada una señal de mayor imparcialidad y de *ciudadanización* de los organismos electorales: San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora la habían establecido ya desde 1992.⁷

En 1996 se realizó una amplia reforma electoral en el nivel federal. Entre otros aspectos, se otorgó plena autonomía al IFE. Desapareció toda representación o participación del poder ejecutivo en la dirección o las actividades del IFE. Su consejo general tendría ahora como miembros con voto a un consejero presidente y ocho consejeros generales, elegidos por la Cámara de Diputados con mayoría calificada de dos tercios. Habría además consejeros representantes del poder legislativo y los partidos políticos, pero sin voto. El secretario ejecutivo del propio IFE, designado por el Consejo General, sería también miembro de éste, igualmente sin voto. La misma reforma electoral comentada ordenó la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que tiene jurisdicción no sólo sobre las elecciones federales, sino también –por vía del recurso de apelación– sobre las locales, y es actualmente la máxima autoridad electoral en la República mexicana. En esta ocasión, no como simple adaptación a mejores prácticas existentes en el nivel nacional, sino porque ahora la Constitución federal así lo exigía, los estados, y luego el Distrito Federal, adoptaron este nuevo modelo de total autonomía y de no participación del Ejecutivo en sus organismos electorales de tipo administrativo, a la vez que crearon

⁷ Javier Santiago Castillo, *op. cit.*, p. 41.

sus respectivos tribunales electorales. Gabriela Salazar resume estos cambios de la siguiente manera:

Con las reformas electorales efectuadas en 1996 se inicia una nueva etapa en la organización electoral, ya que la dirección de los organismos electorales se ciudadaniza y es conformada por ciudadanos electos ya sea por el Congreso de la Unión en el caso federal y por los congresos estatales en las entidades, mediante procedimientos de convocatoria pública. También se ciudadanizan los organismos electorales en todos los niveles, es decir, las comisiones municipales electorales, los consejos distritales y las mesas directivas de casilla, éstas últimas responsables de recibir directamente la votación ciudadana.

IMPACTOS DE LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL DE 2007-2008

Nuevas reformas constitucionales federales en 2007, y al Cofipe y otras leyes federales en 2008, también tuvieron su impacto en los organismos electorales estatales. En particular, ahora el Artículo 116 de la Constitución federal (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007) señala:

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: a) las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; b) en el ejercicio

de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; c) las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; d) las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; [...]

k) se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos...

A diferencia de ocasiones anteriores, en este caso hubo en las entidades algunas resistencias a adoptar la reforma federal, debido a que se consideró que ésta afectaba las facultades de los estados y podría reducir el federalismo. Los organismos electorales locales no ven con buenos ojos el inciso d) citado más arriba, que abre la puerta a que el IFE organice elecciones locales (lo que, vale apuntar, ya había sucedido en 1997, año en que el IFE organizó las elecciones locales del Distrito Federal –por mandato de ley– y las elecciones locales de Nuevo León –por convenio con este estado). Tampoco ven bien que como consecuencia de la reforma sea ahora el IFE la autoridad única para: a) otorgar tiempos en radio y televisión a los partidos políticos y a los organismos electorales, tanto en el nivel estatal como local, y monitorear el uso de esos tiempos; b) sancionar a funcionarios públicos federales y locales que violen el Artículo 134 de la Constitución federal (que prohíbe que la propaganda gubernamental influya en la equidad de la competencia en-

⁸ Gabriela Salazar, *op. cit.*, p. 100.

tre los partidos políticos o implique promoción personalizada de cualquier servidor público). Por su lado, el Congreso del Estado de Coahuila rechazó aprobar las reformas constitucionales federales. Un comentarista realiza el siguiente balance:

El gobernador de Coahuila, Humberto Moreira Valdés, se opuso terminantemente [...] a las modificaciones constitucionales que dieron sustento a la reforma electoral federal. Particularmente, vetó el punto relacionado con la facultad otorgada al Instituto Federal Electoral (IFE) para regular la propaganda política de los partidos en medios de comunicación. Según el gobernador de Coahuila, con ello los organismos electorales locales cedieron parte de la soberanía de las entidades al IFE. A esa polémica se sumó el gobernador de Nuevo León, Natividad González Parás, quien [...] expresó que la reforma electoral [...] afectaba los principios de federalismo y debían “buscarse fórmulas para que se den acuerdos entre todas las partes”. Lo mismo hicieron los organismos electorales estatales, durante el Congreso Internacional para el Voto Electrónico. Ahí, los responsables de organizar las elecciones en el país hicieron patente su desacuerdo con la reforma electoral. [Se] constató que el presidente del Instituto Electoral de Coahuila, Jacinto Faya Viesca, así como el de la Comisión Electoral de Nuevo León, Eduardo Guerra Sepúlveda, esgrimían sus argumentos frente a sus homólogos de los otros estados, que aprovecharon el Congreso Internacional para celebrar su reunión nacional. Ambos intentaron convencer a los legisladores de oponerse a ese aspecto de la reforma.

La postura de los consejeros estatales se manifestó hasta el pasado 9 de noviembre, cuando, en la nueva reunión nacional de presidentes de organismos electorales, realizada en la Ciudad de México, el consejero del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), José Núñez Castañeda, advirtió que la desaparición de los órganos locales para crear un sistema nacional de elecciones, es un intento por sostener el tradicional centralis-

mo mexicano, el mismo que ahora niega al Distrito Federal el derecho a tener su propia constitución. Esa postura fue compartida, ahí mismo, por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard.⁹

A fin de cuentas, la reforma federal de 2007-2008 quedó aprobada, y las entidades realizaron posteriormente las suyas. Un aspecto central de la reforma federal había sido recortar el periodo del consejero presidente y de otros consejeros electorales del IFE, así como establecer la renovación escalonada de los consejeros electorales. La posibilidad abierta en el nivel federal de recortar periodos de consejeros dio lugar a varios conflictos que afectaron la imagen –y posiblemente la autonomía real– de varios organismos electorales. Así, los consejeros del IEDF eligieron un nuevo presidente; el presidente anterior recurrió al TEPJF, que resolvió reinstalarlo en su cargo; finalmente, el presidente renunció. A su vez, el presidente del Consejo Estatal Electoral de Jalisco se vio forzado a renunciar, y el del Instituto Electoral del Estado de México renunció en protesta porque la reforma electoral estatal reducía, a su juicio, la autonomía del instituto que presidía.

FINALIDADES Y FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES

En 2009, en las entidades federativas del país existen 23 institutos electorales, tres institutos electorales y de participación ciudadana (Coahuila, Chiapas y Tabasco), cinco consejos estatales electorales (Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán) y una comisión estatal

⁹ Arturo Rodríguez García, “Embestida centralista”, *Proceso*, México, 19 de noviembre de 2007, disponible en www.proceso.com.mx/noticias-articulo-php?articulo=55243

electoral (Nuevo León). Independientemente de sus denominaciones, todos –como la Constitución federal lo exige– son autónomos e independientes en sus decisiones, y comparten la función esencial señalada al principio de este artículo de preparar, organizar y computar sus respectivas elecciones. A esta función esencial se suman otras, como las de registrar a los partidos políticos, otorgarles financiamiento y fiscalizar sus actividades, y difundir la cultura democrática. Dependiendo de la legislación propia de cada entidad, algunos organismos electorales tienen también a su cargo la realización de consultas ciudadanas como el plebiscito y el referéndum, y la organización de elecciones vecinales o de autoridades municipales auxiliares.

La variedad y magnitud de las diversas legislaciones aplicables hace imposible en un artículo como éste analizar una por una las funciones que tienen encargadas los distintos organismos electorales del país. Por lo tanto, para ilustración del lector, se tomarán aquí sólo tres ejemplos. El primero es el del *Código Electoral del Estado de México*, que señala los fines del Instituto Electoral del Estado de México:

Art. 81. Son fines del Instituto:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II. Contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- III. Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos;
- V. Promover el voto y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- VI. Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática;
- VII. Coadyuvar y, en su caso, llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de las autoridades auxiliares municipales,

con cargo al ayuntamiento respectivo, previa suscripción del convenio correspondiente; y

VIII. Llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos de referéndum.

A su vez, como segundo ejemplo, la *Ley Electoral del Estado de Tabasco* señala casi exactamente lo mismo para el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco:

Art. 123. Las finalidades del Instituto Estatal son:

- I. Contribuir al desarrollo de la vida pública y democrática;
- II. Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;
- III. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos del estado;
- V. Velar por la autenticidad y efectividad del voto; y
- VI. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar en la difusión de la educación cívica y de la cultura democrática.

Por su lado, como tercer ejemplo, el *Código Electoral del Distrito Federal* señala en su Artículo 86 que los

finés y acciones [del IEDF] estarán orientadas a:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Fortalecer el el régimen de Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Locales;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales; así como de los procedimientos de participación ciudadana, conforme a lo que establezca la ley de la materia;
- e) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar en la difusión de la cultura democrática.

Como se advierte, los códigos respectivos se diferencian apenas mínimamente en detalles lexicológicos, siendo las diferencias más fuertes las menciones de elecciones municipales (inexistentes en el Distrito Federal) y de procesos de participación ciudadana o referéndum (que el código tabasqueño no menciona en el artículo citado, aunque el nombre de su instituto los implique). De los ejemplos se desprende que los organismos electorales locales cumplen a cabalidad con los objetivos y la estructuración que la literatura internacional especializada propone:

La administración electoral tiene un objetivo: asegurar la transparencia y la objetividad del proceso electoral y garantizar el principio de igualdad. En otros términos, lo que se procura es hacer y garantizar:

- a) que tenga voto todo el que deba tenerlo;
- b) que el voto dé por resultado la expresión, lo más cercana posible, de las fuerzas sociales;
- c) que los resultados de la elección no puedan falsearse.

Organizar unas elecciones asegurando el logro de estos objetivos conlleva la existencia de una maquinaria administrativa y el desarrollo de un trabajo arduo y la utilización de mucho personal. La constitución y el mantenimiento de un aparato burocrático como éste sólo puede recaer sobre el Estado o en un organismo público dependiente del mismo.

Para lograr la transparencia y objetividad en la decisión popular expresada por los votos, ese aparato burocrático debe estar dotado de un grado determinado de independencia y autonomía. Esto no sucede ni puede suceder cuando el organismo está bajo la autoridad o la influencia de un órgano o poder del Estado y, en un contexto de presidencialismo hipertrofiado como el latinoamericano, mucho menos del poder ejecutivo...¹⁰

Cabe aclarar que las citadas en los ejemplos son las funciones básicas de los institutos, que luego otros artículos e instrumentos legales desagregan al establecer las atribuciones, responsabilidades y obligaciones de sus respectivos órganos. Estudiando tales atribuciones en detalle, lo que el espacio impide hacer aquí, se llega a la conclusión de que los organismos electorales locales son responsables de la mayor parte de las fases de sus procesos electorales, con la excepción de aquellas vinculadas con la resolución de controversias, que deben ser ventiladas ante otra autoridad, los ya mencionados tribunales electorales. Excepto por esta salvedad, los organismos electorales locales en México se encargan de todas las etapas de un proceso electoral señaladas por la literatura internacional al respecto:

Toda elección constituye entonces un proceso. Se entiende por proceso electoral la secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por los órganos electorales, candidatos, partidos y demás agrupaciones políticas y que tienen como propósito la preparación, desarrollo y vigilancia del ejercicio de la función electoral así como la determinación, declaración y publicación de los resultados. Todo proceso electoral comprende, por consiguiente, las siguientes etapas:

¹⁰ Julio Brea Franco, *op. cit.*, pp. 9-10.

- a) Convocatoria
- b) Inscripción y admisión de candidatos
- c) Campaña electoral
- d) Votación
- e) Escrutinio
- f) Conocimiento y decisión de los recursos de impugnación [esta etapa, como ya se apuntó, corresponde en México a los tribunales electorales, y no a los organismos electorales]
- g) Determinación y proclamación de los elegidos”.¹¹

COOPERACIÓN ENTRE EL IFE Y LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES

México dispone de dos niveles de órganos electorales administrativos: por un lado, el IFE, encargado de las elecciones federales, y por otro, el conjunto de organismos electorales locales encargados de sus propias elecciones. Las leyes y la práctica han marcado amplios espacios de cooperación entre el primero y los segundos, que desde 1991 en adelante han suscrito convenios que, según Salazar, abarcan las siguientes áreas principales:

- a. El padrón electoral y las listas nominales de electores. Mediante los convenios se determina la información que el IFE debe brindar a los estados en materia de padrón electoral y listas nominales, pues el IFE concentra dicha función y los organismos electorales estatales están sujetos a los datos que éste les proporciona.¹² También es el responsable de llevar a cabo el seccionamiento distrital cuando así se requiera en cada uno de los estados.

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

- b. La capacitación electoral. Que abarca desde los mecanismos para seleccionar a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, hasta los contenidos de la capacitación electoral.
- c. La organización electoral. Que contempla la logística y operatividad de la ubicación de casillas, su instalación y su funcionamiento, el hecho de que exista una mesa directiva de casilla única o separada, los insumos necesarios para las casillas, entre los más importantes.¹³

La autora mencionada encuentra que no sólo hay cooperación, sino a veces también superposición, entre las tareas y actividades desarrolladas por el IFE y por los organismos electorales estatales, a menudo con duplicación de costos, ya de por sí elevados. En sus propias palabras:

- a. El primer problema a enfrentar el día de las elecciones es que existen dos mesas directivas de casilla, esto es, dos equipos de ciudadanos seleccionados mediante procesos de insaculación o sorteo (aquí comienza la cadena de duplicidades). Para darnos una idea de lo que esto representa, en el proceso electoral del 2006 en Nuevo León la Comisión Estatal Electoral seleccionó a 40 248 ciudadanos, mientras que el IFE hizo lo mismo con otro tanto. Considerando que en México es reciente la participación ciudadana mediante sorteo en la organización electoral, ambos organismos se ven en serias dificultades para garantizar este reclutamiento de ciudadanos y, sobre todo, para asegurar su presencia en la casilla el día de las elecciones, ya que su ausencia puede provocar diversos tipos de impugnaciones.
- b. Otro punto de conflicto es la modalidad de la casilla electoral. Existen estados en los que se ha llegado a acordar la llamada “mesa única”,¹⁴ un

¹² Baja California, de 1991 a 2006, es el único estado que ha realizado un padrón estatal de electores y expedido credenciales estatales de elector.

¹³ Gabriela Salazar, *op. cit.*, pp. 100-101.

solo equipo de funcionarios de casilla (siempre funcionarios federales que reciben la votación estatal), mientras que en otros estados se acuerda la “mesa separada” es decir, dos equipos de ciudadanos. En ambos casos, el espacio físico de la casilla es el mismo. Sin embargo, la práctica más común en México ha sido la mesa separada, ya que los estados prefieren mantener el control sobre la organización de la elección local.

- c. Un aspecto más es el funcionamiento mismo de la casilla electoral, en la que tienen que convivir dos equipos de ciudadanos capacitados para aplicar reglas diferentes relativas al padrón, a la recepción de la votación, al llenado de actas electorales o al conteo de los votos...
- d. En materia de capacitación electoral, cada grupo de funcionarios de casilla es capacitado de acuerdo a las reglas de la legislación de que se trate, por dos equipos de capacitadores de cada organismo electoral, con el efecto además de un doble costo en materiales didácticos y de capacitación que se producen y aplican de forma separada.
- e. En materia de recursos humanos, se presenta obviamente un doble equipo de supervisores, capacitadores, coordinadores de zona, regionales, etc., llegando incluso a la práctica común del “pirateo” de empleados entre ambos organismos, a pesar de las cláusulas establecidas en los convenios para evitarlo.

A esto hay que sumar la gran cantidad de recursos económicos aplicados en cada proceso electoral por parte de las dos organizaciones electorales y los costos que conlleva sostener dos estructuras técnico-operativas de manera permanente.¹⁵

¹⁴ En 1997, el IFE y la Comisión Estatal Electoral (CEE) de Nuevo León acordaron una mesa única con funcionarios sólo federales que recibieron la votación local y federal. Puesto que la ciudadanización de la CEE en Nuevo León había sido reciente, el organismo electoral local prefirió en ese momento dejar la elección local en manos del IFE en materias de organización, capacitación y recepción de la votación.

¹⁵ Gabriela Salazar, *op. cit.*, pp. 102-103.

Por añadidura, como ya se mencionó, la reforma electoral federal de 2007-2008 dejó abierta la posibilidad de que en el futuro las entidades encarguen al IFE, por vía de convenio oneroso, la organización de sus elecciones locales.

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

Los organismos electorales locales han contribuido a la democracia mexicana de dos maneras principales: *a)* organizando elecciones limpias y creíbles, que en numerosísimas ocasiones han dado lugar a la alternancia de partidos en los gobiernos estatales y municipales y al pluralismo en la conformación de legislaturas locales y ayuntamientos, y *b)* mediante sus labores de promoción de la cultura democrática.

Respecto de *a)*, debe recordarse el acertado dicho de que la democracia electoral mexicana avanzó desde la periferia hacia el centro, dándose la alternancia primero en unos pocos municipios, luego en numerosas ciudades capitales de los estados, más adelante en algunos gobiernos estatales, y sólo finalmente en el ejecutivo federal. Aunque este proceso comenzó antes de que existiesen organismos electorales autónomos, lo cierto es que éstos no se constituyeron en obstáculo para su continuidad, sino más bien todo lo contrario: hicieron esfuerzos logrados para que el voto popular en las entidades contase y se contase bien. Se cuentan con los dedos de una mano los casos en que el TEPJF ha encontrado bases para anular elecciones organizadas por organismos electorales locales. Destacan la anulación de los comicios de gobernador en Tabasco (2000) y Colima (2003) y de ayuntamiento en Ciudad Juárez, Chihuahua (2001); en los tres casos, la anulación se debió a actos de participantes externos al respectivo organismo electoral local, y en los tres casos al realizarse elec-

ciones extraordinarias triunfó el mismo partido que había ganado en los comicios anulados.

En cuanto a *b*), son notorios, pero con alguna frecuencia dispersos, los esfuerzos que realizan los organismos electorales locales para promover la cultura democrática en sus respectivas entidades. Conferencias, cursos de diverso nivel, concursos de ensayo y tesis, publicaciones varias, bibliotecas y centros de documentación, son algunas de las acciones en este sentido impulsadas por los organismos electorales locales. Es opinión del autor de estas líneas que una efectiva promoción de la cultura democrática debe abarcar las aulas de la educación básica, inculcando los principios y las prácticas de la democracia a las futuras generaciones; de aceptarse esta opinión, los organismos electorales locales deberían hacer un mayor esfuerzo para acercarse a las escuelas y sus estudiantes.

En este marco, sin embargo, hay algunas voces escépticas sobre la labor de los organismos electorales locales. Un analista político serio como Alberto Aziz Nassif, sostiene:

Los organismos electorales estatales, salvo excepciones, tienen un menor nivel de confiabilidad que el organismo federal, por lo menos el anterior Instituto Federal Electoral, ya que el actual tendrá que ganarse la confianza después de que los partidos lo marcaron negativamente por la conflictiva renovación de sus Consejeros. Hay una tendencia para bajar la calidad de los organismos locales, que consiste sobre todo en limitar por la vía de los hechos la capacidad de autonomía del árbitro. Se puede ver que la organización electoral tiene deficiencias porque las autoridades meten las manos; pero quizá lo más grave, tiene que ver con una limitada capacidad para fiscalizar el gasto de los partidos en las campañas mediáticas.¹⁶

¹⁶ Alberto Aziz Nassif, "Elecciones y desencanto democrático", disponible en: www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no103.pdf, 2006, pp. 66-67.

ESCENARIOS FUTUROS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES

La coexistencia de un organismo electoral federal con 32 homólogos ha sido hasta ahora pacífica y fructífera. Sin embargo, la reforma electoral federal de 2007-2008, como ya se vio, amplió las atribuciones del IFE y en algunas entidades facilitó impactos negativos sobre los consejos generales de sus respectivos institutos electorales. Visto además el elevado costo de mantener 33 organismos electorales en la República, no sería de extrañar que en el futuro apareciesen nuevas propuestas para de alguna manera fusionarlos o integrarlos en una sola institución de alcance nacional.

En este punto, este autor avizora tres posibles escenarios futuros de los organismos electorales locales. Uno, obligado por la ley, es que éstos —y las respectivas legislaciones que los rigen— se adapten lo mejor posible a la legislación y el ejemplo federales. Esta postura es sostenida por María Helena Homs Tirado, quien en un trabajo sobre Tamaulipas señala seis temas, que este autor juzga extensibles a otros organismos electorales locales luego de la reforma constitucional de 2007:

1. [...] A nivel federal se creó un comité de radio y TV en el Instituto Federal Electoral. Ese es uno de los cambios [...] indispensables en el nuevo diseño de un órgano electoral. Debe contar con una instancia encargada de controlar el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, así como coordinarse con la instancia federal correspondiente, para lo relativo a la distribución de tiempos tanto en campaña como fuera de ella. Lo ideal es que esta instancia fuera, tal y como lo es en el ámbito federal, un comité dependiente del Consejo General y que sus atribuciones, establecidas en ley, incluyeran la de la coordinación con la instancia federal [...]

2. Otro de los temas [...] es el control del dinero que entra a los partidos políticos. Para ello, las facultades de fiscalización, así como un diseño legal novedoso son indispensables. Y ese diseño pasa, necesariamente, por la creación de un órgano fiscalizador con autonomía de gestión al interior del órgano electoral administrativo. Aquí nuevamente sugiero que se siga, *mutatis mutandis* lo establecido en el ámbito federal: una instancia fiscalizadora especializada que pertenezca al Consejo pero que tenga autonomía de gestión, para que el Consejo General pueda alejarse de la actividad investigadora y fiscalizadora que, muchas veces, trae como consecuencia el desgaste político de los consejeros frente a los partidos políticos [...]

Asimismo, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales de las entidades federativas en materia electoral, será la encargada de atender las bases obligatorias para la coordinación con el Instituto Federal Electoral para poder superar las limitantes de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que en los últimos años representaron no en pocas ocasiones, obstáculos para el buen curso de investigaciones en materia de fiscalización.

3. [...] [sobre] el asunto de la denominación de los órganos públicos [...] mi sugerencia es que la denominación de la instancia administrativa electoral o de su órgano máximo de dirección [...] haga referencia a su naturaleza y a la entidad que pertenece, y en el caso del consejo, que se haga referencia a su jerarquía y al ente al cual está adscrito, es decir, Instituto Electoral de Tamaulipas y Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, respectivamente.
4. Otro de los temas importantes es la distribución de atribuciones material y formalmente administrativas, ejecutivas, jurisdiccionales y legislativas de los órganos internos. En ese sentido, es recomendable que se amplíen las facultades de la Secretaría Ejecutiva para que cumpla con mayor eficacia las responsabilidades inherentes al cargo, tales como la

coordinación del secretariado del Consejo, la representación legal del Instituto, el archivo del Instituto, el trámite e instrucción de los medios de impugnación y las quejas, etc.

Por ello, también sería útil que las áreas encargadas de funciones sustantivas del Instituto se denominaran direcciones ejecutivas como a nivel federal y no vocalías, ya que esta denominación hace más alusión al miembro colegiado, que a sus facultades en materia de control, administración, capacitación, servicio profesional, organización, financiamiento y fiscalización.

5. En sintonía con los cambios constitucionales, es pertinente que la contraloría sea un órgano nombrado por el legislativo, encargado del control de los recursos que recibe y ejerce la autoridad electoral administrativa. Con los matices conducentes que imprima la legislatura local en este tema, su incorporación es impostergable para contar con una instancia local moderna, fiscalizable y acorde y congruente con los cambios nacionales.
6. Finalmente, otro de los temas donde la experiencia ha dejado aprendizajes es la integración del órgano máximo de dirección. La renovación escalonada de sus miembros permite aprovechar la experiencia adquirida y nutrir al órgano de nuevos ímpetus y novedosas visiones, muchas veces resultados de trayectorias públicas significativas.¹⁷

En el extremo opuesto, otro posible escenario es revivir la propuesta del Instituto Nacional de Elecciones, que suplantaría a todos los organismos electorales del país (el federal y los locales) y se encargaría de organizar todo tipo de elecciones (federales y locales). Tal propuesta,

¹⁷ María Elena Homs Tirado, “De la integración y funcionamiento del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas”, ponencia presentada al Foro Regional de Consulta y Reflexión para la Reforma Electoral de Tamaulipas, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 21 de mayo de 2008, pp. 6-9.

debatida en el contexto de la reforma constitucional electoral de 2007, tenía como objeto evitar duplicaciones y por ende reducir personal, operaciones y costos. Esta iniciativa fue planteada por el diputado federal Raymundo Cárdenas Hernández, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En sus palabras:

Para la conformación del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana se propone la integración con un Consejo General como órgano de dirección, que sea designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y que su Presidente sea designado por los propios consejeros ciudadanos.

Asimismo se propone que los consejos locales de este Instituto en cada entidad federativa sean designados también mediante convocatoria pública y por el voto de dos las terceras partes del Congreso u órgano equivalente de cada entidad federativa, lo cual garantizará una integración federalista y nacional del nuevo órgano electoral. Los Consejos Distritales durante el desarrollo de los procesos electorales serán designados por el Consejo General a propuesta de los Consejos Locales.

La creación de un Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana permitirá la conformación de un Servicio Profesional Electoral único que pueda aplicar la legislación federal y las de las entidades federativas.

Esta propuesta del PRD, a la que el PRI también se sumó, generó una airada reacción por parte de los organismos electorales locales. Finalmente, fue desestimada por considerarse que afectaba uno de los elementos medulares del federalismo: la capacidad de las entidades federa-

¹⁸ Partido de la Revolución Democrática, Grupo Parlamentario, Cámara de Diputados, “Iniciativa que reforma y adiciona varios artículos constitucionales”, a cargo del diputado Raymundo Cárdenas Hernández, versión núm. 2445, 3 de mayo de 2007, disponible en http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/raymundo_cardenas/intervenciones/ver2485.html

tivas para organizar sus propias elecciones para elegir sus respectivos poderes. Según un artículo periodístico de 2007:

Los institutos electorales del país en pleno se pronunciaron en contra de la creación de un instituto nacional de elecciones (INE), que supliría las funciones del Instituto Federal Electoral (IFE), al considerar que sería una muestra de desconfianza a los gobernantes de las entidades federativas. “Se abriría un portón para un sistema político unitario y centralista”, coincidieron...

“Por acuerdo unánime, nos manifestamos absolutamente en contra de la posible creación del instituto nacional de elecciones, ya que existe dentro del marco de la reforma del Estado la idea que ha prosperado en algunos estados del país: su creación sería una herida arterial que destrozaría el sistema federal mexicano”, expresó quien se erigió como vocero nacional de los presentes, el presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, Jacinto Faya Viesca.¹⁹

Finalmente, un escenario intermedio sería crear nuevas bases legislativas y organizativas para la cooperación entre el IFE y los organismos electorales locales. Esta postura es defendida por Gabriela Salazar, quien aboga por la descentralización:

Este ejercicio no presupone ni la desaparición del IFE ni la desaparición de los organismos electorales estatales, tampoco la federalización de las elecciones ni su descentralización total, sino una genuina descentralización en la que cada una de las partes mantuviera y ejerciera aquellas actividades y tareas acordes a su esencia y que han mostrado en la práctica ser más eficaces en manos de una o de otra. Es decir, cada organismo electoral debe hacer lo

¹⁹ Eugenia Barajas, “Organismos electorales del país, en contra de la creación de un instituto nacional de elecciones”, *La Jornada Jalisco*, 21 de julio de 2007, disponible en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/07/21/index.php?section=politica&article=004n1pol>

que en la práctica ha resultado más eficiente, dejando de lado las funciones dobles que ha hecho complejísimo y costoso nuestro sistema electoral.

Como un primer ejercicio de propuestas mínimas para alcanzar esta descentralización efectiva, podemos enumerar las siguientes:

- a. **Financiamiento público.** El tema del financiamiento público a los partidos políticos es un asunto que en el nuevo esquema debería ser llevado a cabo desde el ámbito federal, ya que actualmente, los partidos políticos reciben recursos por parte de la autoridad federal y también por parte de la estatal, a través de mecanismos distintos de fórmulas de distribución, ya que cada legislación lo regula de manera separada. Hoy los partidos políticos reciben dinero público de dos instancias y digamos, de 33 maneras diferentes en todo el país, lo cual no sólo es un problema para la transparencia hacia los ciudadanos, sino que complica significativamente las tareas de fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos, tema que genera efectos directos en la credibilidad de los partidos y de las instituciones políticas en general.
- b. **Fiscalización a partidos políticos.** El segundo tema se deriva del anterior. Si tenemos una sola entrega de recursos, la fiscalización a los partidos políticos también se podría ejercer de manera central. Ello además por dos razones, primero, porque el IFE en los 18 años de su creación, ha logrado consolidar más amplias facultades legales que los estados para las prácticas de fiscalización y cuenta con sólidos equipos técnicos para llevarlas a cabo. En segundo lugar porque actualmente la fiscalización se realiza a nivel estatal y luego federal, dejando paso y hueco para múltiples inconsistencias entre ambas, ya que los estados tienen menores y en algunos casos, escasas facultades y herramientas para fiscalizar.
- c. **Padrón electoral.** Un tercer tema que sería competencia de la autoridad federal es la elaboración, actualización y control del padrón electoral. En México, el proceso de empadronamiento y credencialización ha llevado

grandes esfuerzos y recursos económicos. Actualmente el IFE cuenta con una sólida estructura para realizarlo y hasta el momento, su funcionamiento y control se encuentra dentro de los parámetros de eficiencia, por lo que esta competencia debe conservarla, así como todo lo relacionado a las campañas de difusión y promoción del empadronamiento.

- d. Redimensionamiento del IFE. En el nuevo esquema, el IFE debe conservar en su esfera de competencia, aquellas relacionadas a la homologación de normas, así como a las mencionadas anteriormente, sin que la lista sea exhaustiva. Pero a nivel operativo, consideramos que el IFE debe redimensionar su estructura, especialmente en lo que se refiere a capacitación y organización electoral. En un esquema descentralizado, los organismos electorales estatales tendrían la capacidad para organizar y operar elecciones federales y estatales en cada una de las entidades federativas, bajo una normativa general electoral que rigiera los principales aspectos técnicos que vimos en el diagnóstico. En tal situación, el IFE mantendría su estructura central de Consejo ciudadano y estructuras menores de capacitación y organización en los estados, que funcionarían más bien como supervisoras y facilitadoras del proceso que encabezan los estados.
- e. Transferencia de competencias de organización y capacitación electoral a los estados [...] los principales problemas que hoy vivimos en los procesos electorales tienen que ver con estos dos temas. Los organismos electorales estatales tendrían bajo su competencia la organización electoral en elecciones concurrentes federales y estatales (la concurrencia en fechas ya quedó garantizada en la reforma electoral del 2007). De esta forma, se eliminarían todos los problemas de dobles funciones y dobles equipos de burócratas y de ciudadanos: estaríamos dejando atrás la organización de una “doble elección” con todo lo que ello implica en costos económicos y efectos en la eficiencia.
- f. Cómputo electoral. El cómputo electoral lo realizaría en primera instancia un solo equipo de funcionarios de casilla estatales. Posteriormente

el cómputo de la elección estatal se realizaría como hasta ahora en cada entidad y el cómputo de la elección federal se podría hacer incluso a nivel estatal, enviando solamente a la autoridad federal las actas consolidadas de los conteos. Hoy la tecnología permite y hace posible que este proceso se pueda llevar a cabo con eficacia.

- g. Facultades y recursos a los estados para la educación cívica y la promoción de los valores democráticos. Aunque no tratamos este tema en el diagnóstico, es uno de los más importantes y que muchas veces olvidamos por no estar relacionados a la organización electoral. En materia de educación cívica y política, actualmente el IFE tiene la facultad exclusiva y constitucional (Artículo 41 de la Constitución federal) para desarrollar de manera integral y directa actividades relativas a la capacitación y la educación cívica. El IFE es el único órgano al que la Constitución confiere expresamente, atribuciones en materia de educación cívica en México. Esta es una tarea que también puede ser descentralizada y que los estados podrían realizar con mayor eficacia, pues la educación y cultura política depende de factores culturales, sociales y políticos que tienen su arraigo en las localidades y no presentan un patrón común que pueda ser centralizado. Por otro lado, si la organización electoral se deja a los estados, éstos deben contar con estructuras permanentes de capacitación y educación, que harían posible dicha tarea sobre todo en periodos de años no electorales. Aquí se hace necesario dar facultades constitucionales a los organismos electorales estatales para ser la autoridad y motor de la educación cívica y política en cada una de las entidades federativas.²⁰

En apretada conclusión final, de los análisis anteriores, propios y de los autores citados, se desprenden cinco grandes retos para los organismos electorales locales en los años venideros: a) aumentar su credibili-

²⁰ Gabriela Salazar, *op. cit.*, pp. 104-107.

dad e identidad ante sus respectivos cuerpos electorales, lo que pasa por reforzar su autonomía y su eficiencia; *b*) fortalecer sus actividades en materia de financiamiento a los partidos políticos; *c*) reducir el costo de los procesos electorales (lo que, en rigor de verdad, requiere decisiones legislativas que rebasan a los organismos electorales); *c*) encontrar nuevas vías de cooperación con el IFE que eviten la duplicación de funciones y costos, y *d*) incrementar sus acciones de educación cívica, principalmente en las escuelas.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

- AZIZ NASSIF, Alberto, “Elecciones y desencanto democrático”, disponible en www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no103.pdf, 2006.
- BARAJAS, Eugenia, “Organismos electorales del país, en contra de la creación de un instituto nacional de elecciones”, *La Jornada Jalisco*, México, 21 de julio de 2007, disponible en <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2007/07/21/index.php?section=politica&article=004n1pol>
- BREA FRANCO, Julio, “Administración electoral”, en *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.
- Código Electoral del Distrito Federal*, disponible en http://www.miguelhidalgo.gob.mx/pdf/marco_juridico/l_c_113_cedf.pdf, al 24 de mayo de 2009.
- Código Electoral del Estado de México*, disponible en http://www.ieem.org.mx/derecho/ceem_2009.pdf, al 24 de mayo de 2009.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/>, al 24 de mayo de 2009.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto, “Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Organismos electorales”, en *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.
- HOMS TIRADO, María Elena, “De la integración y funcionamiento del Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas”, ponencia presentada al Foro Regional de Consulta y Reflexión para la Reforma Electoral de Tamaulipas, Nuevo Laredo, Tamaulipas, 21 de mayo de 2008.

LAM ESTRADA, Rosa Heidy, “El problema de legitimidad en la conformación y funcionamiento institucional de los organismos electorales, en una perspectiva de RIG’s. El caso del Instituto electoral del Estado de Colima”, proyecto de desarrollo para obtener el diploma de especialista en relaciones intergubernamentales, Universidad de Colima, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.

Ley Electoral del Estado de Tabasco, disponible en http://www.iepct.org.mx/docs/marco_legal/ley_electoral_tabasco.pdf, el 24 de mayo de 2009.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, Grupo Parlamentario, Cámara de Diputados, “Iniciativa que reforma y adiciona varios artículos constitucionales”, a cargo del diputado Raymundo Cárdenas Hernández, versión núm. 2445, 3 de mayo de 2007, disponible en http://prdleg.diputados.gob.mx/diputado/raymundo_cardenas/intervenciones/ver2485.html

RODRÍGUEZ GARCÍA, Arturo, “Embestida centralista”, *Proceso*, México, 19 de noviembre de 2007, disponible en www.proceso.com.mx/noticias-articulo-php?articulo=55243

SALAZAR, Gabriela, “Apuntes en torno a la descentralización de los procesos electorales en México”, en *Derecho en libertad*, núm. 1, México, agosto-diciembre de 2008.

SANTIAGO CASTILLO, Javier, “Institutos electorales: rumbos de largo plazo”, *Examen*, núm. 170, México, abril de 2009.

Repensando el papel de los órganos electorales en el proceso de democratización de México

Francisco Reveles
Vázquez

INTRODUCCIÓN

Lejos de ser un elemento sustantivo del sistema electoral, la autoridad encargada de la organización de los procesos electorales no es un asunto esencial en la mayoría de los sistemas en el mundo.¹ Ciertamente tiene relevancia, pues su función es regular la competencia entre diversas opciones políticas y dar garantías de que el voto ciudadano será respetado. Sin embargo, el peso otorgado a los organismos de este tipo en nuestro sistema se ha exagerado, al considerar que su comportamiento es un factor decisivo como elemento de legitimación o de deslegitimación del resultado comicial.²

¹ Nohlen señala que son cuatro los componentes esenciales de un sistema electoral: la circunscripción, el tipo de voto, el tipo de candidatura y las fórmulas de conversión de votos en escaños. Una versión amplia del concepto sí llega a reconocer a las autoridades, pero no con la magnitud de la que se le da en nuestro país. Cfr. Dieter Nohlen, *Sistemas de partidos y sistemas electorales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, cap. 4.

² Aunque hay desarrollos teóricos recientes al respecto, como lo señala Méndez, en este trabajo lo consideramos un elemento secundario, supeditado a componentes más trascendentales, como el tipo de voto, de candidatura, las fórmulas electorales o la barrera legal (Irma Méndez, "Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral", México, Flacso, inédito, p. 1).

Es necesario establecer cuáles son los alcances y límites de la autoridad, los problemas que enfrenta en su quehacer cotidiano y, principalmente, señalar cuáles son realmente aquellas cuestiones irresueltas que menguaron en los ciudadanos la credibilidad, tanto de los órganos electorales como de la democracia misma. Aquí se apuntan la contribución del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y los problemas de su autonomía. Asimismo, se cuestiona una de sus funciones (la de educación cívica) y se sugiere el fortalecimiento de otra (que en esencia consiste en la regulación a fondo de los procesos internos de los partidos). Por último, se comenta en términos generales la situación de las autoridades electorales en los estados, las cuales han jugado papeles diferenciados.

En estas líneas se pretende establecer que, en realidad, la importancia de estos órganos es relativa: está restringida prácticamente a hacer respetar y cumplir la ley y a la regulación de los conflictos. Muchos otros factores constituyen al sistema electoral y más de uno es esencial para dar autenticidad a la forma de gobierno democrática. Asegurar la democratización del régimen involucra a autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanos.

ANTECEDENTES

Como se sabe, el régimen político mexicano se caracterizó durante mucho tiempo por la falta de elecciones competitivas. Aunque había más de un partido, el Revolucionario Institucional era el único que ganaba elecciones. Ya fuese por medio de recursos legales o de recursos ilegales, dicho partido tenía asegurada la victoria en la mayoría de los casos. En ciertas localidades cedió plazas a la oposición, sin que en

algún momento su poder se viera amenazado. Una de las causas de esta situación era la falta de condiciones adecuadas para llevar a cabo una competencia en la que el poder, como decía Sartori, realmente estuviera en juego.³

El cambio político en nuestro país comenzó, por cierto, con la reforma al sistema electoral, que dio espacio de participación a nuevos partidos desde 1977. Gracias a ello, a partir de 1988 tres fuerzas políticas se convirtieron en pilares del sistema de partidos que sustituyó al anterior sistema de partido hegemónico. Varias de las reformas que se realizaron desde entonces modificaron fuertemente el perfil de la máxima autoridad electoral, hasta llegar a la configuración que tiene desde 1996. El IFE se erigió como un juez imparcial, garante de todo el proceso de selección de candidatos a cargos de elección popular. Adicionalmente, los legisladores instituyeron un organismo federal sancionador, un tribunal, cuya intervención y, en su caso, castigo, podían demandar los inconformes con el proceder irregular de partidos, candidatos y ciudadanos, en aras de asegurar el pleno respeto de las decisiones de los ciudadanos manifestadas en las urnas.

Desde el principio, estos órganos electorales (tanto el IFE como el ahora llamado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) se constituyeron con características con las cuales se trataba de otorgarles la mayor autonomía ante gobernantes y partidos. El fin era desterrar la añeja figura de la autoridad electoral sometida a las directrices del presidente de la República. Estos organismos fueron concebidos como entes del Estado, pero autónomos en su toma de decisiones y con fines y atribuciones bien establecidas en la ley. Adicionalmente, los legisladores formularon un diseño de selección de sus integrantes mediante el cual se trataba de asegurar su autonomía: se eliminó la participación del pre-

³ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª ed., Madrid, Alianza, 1992, p. 258.

sidente y el poder legislativo se quedó con la atribución legal de los nombramientos. Se trató también de asegurar la autonomía estableciendo un órgano de dirección integrado por ciudadanos y partidos, con el poder de decisión en manos de los primeros. Un elemento importante adicional fue que los legisladores consideraron pertinente dar las mejores condiciones materiales y salariales a los nuevos funcionarios, para asegurar un desempeño autónomo e independiente.

Estos cambios tuvieron grandes repercusiones para nuestro sistema, pues contribuyeron a dar autenticidad a la competencia. Pero su aportación fue sobrevalorada, como se manifestó en las elecciones de 2006. Si bien es cierto que en una contienda electoral democrática debe haber un árbitro imparcial y eficaz, tal factor no es el único que da certeza, transparencia y, principalmente, legitimidad a la competencia. La autoridad electoral puede y debe encargarse de la organización de los comicios, del registro de los electores con derecho al voto, de sancionar a aquellos que infrinjan las leyes electorales y, en parte, de calificar y validar el resultado electoral. Pero no es capaz, naturalmente, de asegurar el comportamiento democrático de los diversos actores políticos que participan en la contienda; ni de partidos, de candidatos o de ciudadanos en general. Por más recursos legales que se les quiera dar, los órganos encargados de los comicios no pueden transformar las prácticas de todos estos actores intervinientes en el proceso. Sus decisiones afectan el proceder de cada uno de ellos, pero no lo determinan. Dimensionar adecuadamente el trabajo de la autoridad electoral es una tarea que es preciso realizar, con el fin de determinar el grado de responsabilidad que tiene en un proceso de renovación de órganos de gobierno.

DERECHOS POLÍTICOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

El IFE tiene la obligación de cumplir con diversas tareas. La principal es la organización de los comicios presidenciales y los comicios federales para la selección de diputados federales y senadores (de los cargos locales se encargan cada uno de los órganos contruidos para ese fin). Ello implica la concreción de derechos ciudadanos esenciales en una forma de gobierno democrática. En el espacio electoral, el derecho a la participación en la toma de decisiones empieza por el reconocimiento de quienes pueden acudir a las urnas. Desde 1996, el IFE cumplió con su labor para que, en primer lugar, la inmensa mayoría de los ciudadanos se afiliara al padrón electoral, de suerte que su participación quedara asegurada. Antaño, el padrón fue uno de los principales motivos de discordia en los comicios; hoy día ha dejado de serlo, pues existe la seguridad de que los mexicanos con derecho al voto se encuentran registrados en la lista nacional de empadronados. Es cierto que en ocasiones se pone en duda su actualización, pero en general ya no se lo califica como un instrumento para presionar a los votantes o bien para manipular el resultado electoral. Para mala fortuna de la autoridad electoral, recientemente el gobierno de Felipe Calderón planteó la elaboración de una cédula de identidad que va en detrimento de las funciones de la credencial de elector. La duplicidad en las identificaciones oficiales de los ciudadanos puede llevar hacia el menosprecio de la credencial de elector vigente, por lo que podría entrar en desuso, con la consecuente baja de participación en las elecciones o, por lo menos, con la baja en el nivel de empadronamiento (que en la actualidad es muy alto).⁴

⁴ Si bien la respuesta inmediata de los consejeros fue de rechazo, al parecer hay un proceso de negociación mediante el cual se podría concretar la elaboración de la cédula. El gobierno de Felipe Calderón argumenta que con dicha cédula se podrá combatir mejor a la delincuencia organizada. Pero la identificación precisa de todos los ciudadanos

Refrendar el derecho de participación implica también un conjunto de elementos en los cuales la autoridad electoral no tiene posibilidades de intervención. La inmensa pobreza existente en nuestro país es una condición social que impacta en el comportamiento de los electores, sin ninguna duda. El intercambio de bienes o servicios, e incluso de dinero o regalos por votos es una actividad que sigue presente en los procesos electorales de diversas regiones de nuestro país. Si bien los legisladores han elaborado un sistema de sanciones para castigar la manipulación de los electores, las autoridades únicamente actúan a partir de la denuncia del delito. La labor de prevención de este tipo de irregularidades se ha desarrollado ampliamente, pero el problema no tiene una solución de corto plazo. Los recursos financieros son insuficientes para vigilar el comportamiento de partidos en detrimento del derecho de participación y de la libertad de elección de los ciudadanos. Por ello, sigue pendiente una reforma educativa profunda en la que el civismo sea un contenido claro y contundente para la formación de ciudadanía desde la autoridad. No es la única manera de construirla, pero debiera ser una obligación de cualquier gobernante que se precie de democrático.

Después de elaborada la lista de ciudadanos con derecho al voto, el IFE debe asegurar que los inscritos en el padrón puedan expresar libremente sus preferencias. Para ello se modificaron distintas facetas del proceso electoral, mediante las cuales se preservaron diversos derechos de los ciudadanos, esenciales para una democracia representativa en construcción. El derecho a la participación política se certificó con el establecimiento de ciertas condiciones para la conformación de partidos y asociaciones políticas (que incluyeron el financiamiento para cada uno de ellos, no sin antes haber cubierto ciertos requisitos). El pa-

podría representar una amenaza para su libertad de participación y su libertad de expresión. La identificación de todos los mexicanos tiene, pues, impredecibles consecuencias y también riesgos para la población en general.

pel de la autoridad electoral ha sido crucial en esta dimensión, pues le corresponde a ella decidir si un partido o una asociación cumple con los requisitos necesarios para ser reconocido oficialmente. Si antaño esa era una tarea de la Secretaría de Gobernación (es decir, de la institución presidencial), ahora recae en un órgano autónomo e independiente como es el IFE, con la consecuente mayor imparcialidad en la emisión de su aprobación a la participación legal de un nuevo partido.

Como sucede con la mayoría de sus atribuciones, en este asunto la autoridad electoral está acotada debido a que es el poder legislativo el que determina los requisitos necesarios para conceder un registro legal. Además, la autoridad electoral debe otorgar dicho registro a todas aquellas fuerzas políticas que den pruebas fehacientes de su existencia y cubran los requisitos. No puede responsabilizarse del proceder irregular, poco democrático o delincencial de los nuevos partidos o nuevas asociaciones. Tampoco debe ser culpado por la exigua representación social de los partidos, cuya obligación es refrendar su registro legal en los procesos electorales. En este caso, llama la atención que muchos partidos registrados desde el comienzo del cambio político en México no hayan superado la barrera legal del sistema a causa de su reducida presencia entre el electorado, y que la autoridad electoral no haya emitido una propuesta de reforma o por lo menos un pronunciamiento contundente para modificar la ley en ese aspecto. Si bien el derecho de organización existe, está restringido en primer lugar por la ley y, en segundo, por el criterio de las autoridades electorales. Tal vez esto no haya ocurrido en el plano federal, pero en el local hay entidades de la República donde nuevos partidos han tenido dificultades o de plano ni siquiera han ingresado al subsistema de partidos existente.⁵

⁵ El caso reciente de la intervención de las autoridades electorales en el registro a partidos ocurrió recientemente, cuando el IFE negó el registro al partido Rumbo a la De-

En esta dimensión es donde la labor de la autoridad electoral implica la más amplia imparcialidad y criterios totalmente fincados en ese principio de acción. Cabe recordar que las restricciones para la creación de nuevos partidos quedaron materializadas en la ley en las últimas reformas electorales. Continuó el registro legal con refrendo en las urnas, pero se estableció que dicho registro se realizara cada seis años. Se eliminó el reconocimiento de las asociaciones políticas, que eran propiamente partidos en ciernes y representaban espacios de participación para la ciudadanía, no electorales, pero subvencionadas por el Estado. Los partidos minoritarios se vieron más expuestos a perder su registro debido a la forma de conteo de los votos en la ley vigente; ciertamente este procedimiento es mejor que el del pasado, pero no hace sino evidenciar sus carencias, sin que a las minorías se les haya concedido condiciones de desarrollo más ventajosas y promisorias. El sistema electoral, como se sabe, por lo regular favorece a los partidos grandes, puesto que se busca la estabilidad y el funcionamiento regular del régimen de gobierno en su conjunto. Pero nuestro sistema ofrece en realidad un marco poco propicio para el pleno desenvolvimiento de las minorías partidistas. Así ha sucedido con muchos de los diversos partidos que alcanzaron su registro en el IFE, pero no lo ratificaron en las urnas.⁶

La pronunciada influencia del poder legislativo y de las dirigencias de los partidos en la renovación de los órganos electorales puede afectar su carácter imparcial, sobre todo en el momento de dar acceso a

mocracia y después el TEPJF revocó tal decisión. Más detalles en Eduardo R. Huchim, “Elecciones: avances, fallas y simulación”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 178-182.

⁶ El recurrente fracaso de no pocos partidos emergentes hace pensar en la necesidad de nuevas condiciones legales para su mejor desempeño. O bien, es el momento de hacer una evaluación lo más objetiva posible para mantener este tipo de organizaciones en el régimen legal vigente.

nuevas fuerzas políticas electorales.⁷ Así ha ocurrido en algunos casos en el plano local, donde las autoridades electorales padecen una fuerte presión de los gobernantes locales o bien han establecido un reparto de cuotas de consejerías, lo que podría afectar su institucionalidad en el momento de decidir si se abren o no las puertas de la liza electoral a nuevas expresiones ciudadanas.

En el comienzo de la competencia real, se trató de afianzar el derecho a la información por medio del establecimiento del principio de equidad en la presencia de la propaganda de los partidos en los medios de comunicación. Si en el pasado era un solo partido el que tenía cabida en ellos, ahora se trató de asegurar que todos los partidos fueran identificados por la población en general. Los órganos electorales se encargaron de supervisar y, más tarde, vigilar y sancionar a aquellos medios que no cumplieran con el derecho a la información. En este aspecto, fue imposible otorgar montos iguales y suficientes a todos los partidos para que éstos, a su vez, pudieran pagar espacios más o menos iguales. De hecho, la norma señaló que una parte de los dineros del Estado debía distribuirse en razón de la fuerza electoral de cada partido. Ello no impide que los partidos tengan sus propios ingresos, ni que éstos, incluso, lleguen a ser más elevados que su financiamiento estatal. A la larga, los órganos sancionaron que los medios dieran un trato equitativo en los espacios informativos sin costo para nadie (noticiarios, programas de análisis político, editoriales, artículos de opinión, etc.). Pero, en los hechos, en muchas campañas los partidos exhiben y gastan un pre-

⁷ Rosa María de la Peña ha señalado los vicios del sistema de elección de consejeros. En su trabajo cuestiona el método actual y sugiere el sorteo, en vez de negociaciones entre legisladores. Rosa María de la Peña García, "Reforma electoral. Avances y problemática institucional", en Luis J. Molina Piñero, Fernando Serrano Migallón y José Fernando Ojesto Martínez (coords.), *Instituciones, actores y procesos democráticos en México*, 2007, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, 2008, pp. 294-295.

supuesto mucho mayor que el establecido por la ley, transgrediendo el principio de equidad. Esta es una afrenta al derecho de los otros partidos, pero no necesariamente es un atropello al derecho de información de los ciudadanos. Mientras más información tenga a la mano el elector, mejor podrá discernir entre las ofertas que se le presentan. Naturalmente, si una oferta tiene mayor exposición en medios, es más probable su identificación y reconocimiento por el electorado. Pero la autoridad electoral carece de los procedimientos necesarios para fiscalizar el total de ingresos y gastos de los partidos, pese a la normatividad existente hasta el momento. El ejemplo más reciente es el que se vivió en el proceso electoral de 2009. Como producto de la reforma de dos años atrás, los partidos no tuvieron la oportunidad de contratar espacios en los medios para difundir sus propuestas y sus candidatos. No obstante, hallaron la manera de hacerlo, en ocasiones pasando por encima de ley. Una de esas maneras fue el uso de la Internet. Carente de armas fiscalizadoras, la autoridad electoral poco pudo hacer para, en primer lugar, asegurar la equidad en el uso de este tipo de recurso; en segundo lugar, impedir el gasto excesivo en la Internet y, en tercero, evitar que las campañas negativas fueran cosa común y corriente en ese espacio de comunicación. Aunque casi todos los partidos lo aprovecharon de la misma manera, sus gastos fueron de diferente magnitud. Y como la ley fue omisa para fiscalizar el uso de la red, entonces resultó imposible acreditar los rebases de gastos en este medio de propaganda.

El uso de la Internet también desató una polémica en torno a si la autoridad electoral tenía derecho de censurar o no los contenidos de los mensajes políticos. No está de más recordar, de nuevo, que la elección de 2006 había dejado secuelas negativas en la credibilidad de la autoridad. Muchos ponían en tela de juicio su capacidad para enfrentar los desafíos de los partidos y de sus candidatos en un nuevo proceso elec-

toral.⁸ Por ende, la reforma de 2007 trató de evitar un escenario tan complicado como el de la sucesión presidencial. De ahí se derivó la disposición de que el IFE hiciera un monitoreo de los mensajes propagandísticos de todos los partidos en todos los medios masivos de comunicación, nacionales y locales. Para revisar millones de mensajes, el órgano electoral tuvo que hacer una inversión enorme de dinero, e incluso respaldarse en instituciones de reconocido prestigio académico. Lo mismo habría ocurrido si la ley hubiera dispuesto la supervisión de las campañas en la Internet. Una tarea inmensa, que en realidad no debería ser sustantiva sino secundaria. Más bien, en este caso, la responsabilidad de los candidatos y sus partidos es esencial. Su comportamiento debiera estar apegado a las leyes que rigen la competencia, prescindiendo de la supervisión recurrente de la autoridad electoral.

Tareas como ésta van más allá de lo que las autoridades electorales pueden regular. El comportamiento de los partidos es responsabilidad casi exclusiva de ellos mismos. La búsqueda de los recovecos de la ley con el fin de ejecutar campañas de éxito y alcanzar la mayor cantidad de votos es una actitud que escapa a las capacidades de cualquier órgano, aun el más honesto e imparcial que pudiera construirse. Lo que en ocasiones sí ha faltado es un adecuado cálculo de los tiempos políticos, pues en ciertas coyunturas, ante discursos o prácticas poco o nada democráticos, las autoridades electorales han permanecido calladas. Fue el caso de la “guerra sucia” de 2006, del activismo proselitista del entonces presidente de la República, de los exabruptos de candidatos que

⁸ Al respecto, consúltense Octavio Rodríguez Araujo, *México en vilo*, México, Jorale-Orfila, 2006; Alberto Escamilla, Roberto Gutiérrez y Luis Reyes (coords.), *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2007; Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Sistemas Técnicos de Edición (Sitesa), 2007.

menguaban la confianza en las instituciones (sin que éstas se defendieran).⁹ La elección federal intermedia y los comicios locales de 2009 también representaron ciertos riesgos para las autoridades electorales, que no siempre fueron resueltos de la mejor manera ni en el momento adecuado. Si bien es cierto que la mejor actuación del árbitro es la que no se nota (*Woldenberg dixit*), en no pocas ocasiones se ha pecado de tibieza, sin responder a alusiones directas o bien cuando resulta indispensable su pronunciamiento.¹⁰ Si la autoridad electoral fuera garante de la democracia, no sería nada raro que constantemente recordara a partidos y gobernantes los compromisos que tienen con la democracia. Así como lo hace con los ciudadanos, cuando les pide que no se olviden de votar, así podría llamar la atención a gobernantes que gastan amplios recursos para campañas encubiertas en favor de su partido, y también a los políticos cuando emiten mensajes cargados de injurias en vez de propuestas y programas de gobierno o legislativos. Cabe recordar que, por un tiempo, el IFE tuvo autoridad moral frente a los ojos del electorado y de las fuerzas políticas en general. Sin embargo, estas mis-

⁹ Sobre 2006, Franco González Salas señala que las instituciones tuvieron deficiencias y errores, muchos de ellos producto de “omisiones legislativas no subsanables por la autoridad electoral”. Para Pablo Javier Becerra, los errores se debieron a “la falta de experiencia, y en algunos casos (a la falta de) conocimiento especializado” de los consejeros electorales, además de “errores de comunicación y de coordinación entre los consejeros y el área ejecutiva”. Córdova coincide en que los errores fueron de “manejo de información, de falta de oportunidad en aclarar lo que estaba sucediendo”, principalmente al final de la jornada electoral y en la calificación de la elección [José Fernando Franco González Salas, “Las instituciones electorales a prueba”, en Jacqueline Peschard (coord.), *2 de julio: reflexiones y perspectivas*, op. cit., p. 62; Lorenzo Córdova, “La calificación de las elecciones presidenciales en 2006”, *ibid.*, p. 83, y Pablo Javier Becerra, “El Instituto Federal Electoral en 2006”, en Alberto Escamilla, Roberto Gutiérrez y Luis Reyes (coords.), op. cit., pp. 199-200].

¹⁰ La justificación de esta tibieza, sin embargo, se puede leer en el texto del ex consejero presidente del Consejo General del IFE: Luis Carlos Ugalde, *Así lo viví*, México, Grjalbo, 2008, 454 pp.

mas fuerzas minaron su ascendiente al intervenir excesivamente en la renovación de sus integrantes. El asunto empeoró a partir de la reforma de 2007, no por la reforma precisamente, sino por el hecho de que una parte de los integrantes del Consejo General fueron desplazados por nuevos integrantes, como si se tratara de un ajuste de cuentas por lo sucedido en la elección presidencial.

La acción de los tribunales en específico también ha tenido este tipo de problemas recientemente. Para algunos especialistas, es cuestionable la intervención de la Suprema Corte de Justicia en la integración del máximo tribunal electoral, debido a que de ese modo hay una influencia indirecta del presidente de la República. Si se considera que el tribunal tiene la atribución de calificar la elección presidencial, su papel es discutible y podría dañar su imparcialidad.¹¹ Por otro lado, en 2009 hubo conflictos en elecciones locales debido a la lentitud de la toma de decisiones en esta instancia para avalar algunas candidaturas a cargos de elección popular. El caso de la delegación Iztapalapa en el Distrito Federal es el más sonado, pero no el único. En estos procesos, la autoridad electoral intervino directamente en la contienda, afectando las campañas y los procesos políticos en sí mismos. Su decisión, en vez de dar certeza, creó una gran confusión, alimentada por los mismos partidos participantes en la contienda.

La libertad de expresión es un derecho por el cual la autoridad debe velar. Una de las facetas de esta función ha sido la de asegurar la equidad en medios. Además, se debe considerar que ese derecho pueden ejercerlo los ciudadanos por sí mismos, o bien a través de los partidos o cualquier tipo de organización política. La prohibición de participación

¹¹ Esa es la perspectiva de Luis Javier Garrido, "Expectativas de la democracia mexicana. ¿Actos *versus* instituciones?", en Luis J. Molina Piñero, Fernando Serrano Migallón y José Fernando Ojesto Martínez (coords.), *op. cit.*, p. 392.

electoral a organizaciones sin registro restringe, no sólo el derecho de organización y de participación, sino también el de expresión. En este caso, no ha habido un posicionamiento contundente de las autoridades electorales respecto a la posibilidad de modificar el régimen de partidos vigente. En realidad, su tarea es fortalecer el que existe, sin poder imaginar por ahora las posibilidades que ofrecen esquemas de participación más inclusivos. Lo que es posible hacer en la actualidad en el marco de la legislación vigente es realmente poco: no hay registro declarativo, iniciativa popular o candidaturas independientes.

El IFE o el TEPJF tienen la suficiente estatura y capacidad profesional para convertirse en proveedores de iniciativas de ley para el Congreso. Aunque, naturalmente, no pocas de las propuestas de sus integrantes han formado parte de la agenda legislativa aprobada y puesta en práctica, los partidos son reticentes a reconocer la valía de los pronunciamientos de dichas autoridades. Tal parece que quisieran estar por encima de ellos, contribuyendo a erosionar su autoridad, su autonomía y su libertad de decisión.

Las autoridades electorales se han encargado de vigilar que el voto sea respetado. Esta tarea es una responsabilidad compartida con partidos y ciudadanos. Para los hacedores de la reforma de 1977, ésta era una de las piedras de toque del nuevo sistema electoral que se construyó en ese entonces. Por eso, la organización de las elecciones involucró a los ciudadanos en diversas facetas de la contienda, dándoles cada vez mayores responsabilidades. De ahí surgió la idea de *ciudadanizar* los órganos electorales, para dar mayor imparcialidad a sus decisiones. Así ocurrió en parte, pero la inmensa cantidad de actividades necesarias para llevar a buen puerto los procesos electorales hace muy complicado el cumplimiento de esta atribución legal del IFE. En nuestro país, los ciudadanos deben necesariamente participar en la jornada electoral para recibir y contar los votos. Y es indispensable que esta tarea sea supervisada por

los partidos a través de sus representantes (que pueden ser militantes o simpatizantes). Si alguno de estos actores participantes no colabora eficazmente, el riesgo de alteración de los resultados sigue presente (aunque ciertamente no tanto como en el pasado). En ese caso, tampoco el IFE puede hacer gran cosa para convencer a los ciudadanos de que se interesen en el proceso electoral, se capaciten, acudan el día de la elección, se comporten estrictamente según los principios de certeza, imparcialidad y demás y ejecuten eficazmente su labor en la jornada electoral. En verdad, hace mucho para cumplir con todas estas tareas, a tal grado que la participación ciudadana en la organización de la jornada electoral no es ya un problema de gran magnitud; pero lo que sí podría hacer sería agilizar los procesos el día de la elección (en particular el recuento de votos).¹² Por otro lado, los otros participantes en la elección, los representantes de partidos y los observadores, no son entes que puedan ser controlados o capacitados por la autoridad electoral. Un problema frecuente es que la representación partidista no cubra totalmente las casillas, con la consecuente posibilidad de que el voto ciudadano no sea respetado. Sucede algo parecido con los observadores, quienes no siempre se distribuyen en los lugares adecuados para supervisar el cabal cumplimiento de las leyes para la competencia democrática.

Muchas de las tareas de las autoridades electorales, como se aprecia, son compartidas. Y en otros casos, su participación ni siquiera se debería considerar. El más claro ejemplo de este fenómeno es la educación cívica para el fortalecimiento de la democracia. Aunque es una de sus facultades, las autoridades electorales en el plano federal no han hecho

¹² Andreas Schedler, "La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006", en Alan Knight *et al.*, *La conflictiva y nunca acabada construcción de la democracia deseada. México en perspectiva histórica comparada*, México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey-Editorial Porrúa, 2008, p. 52.

más que apuntar ideas, lanzar iniciativas y realizar ciertas actividades educativas de reducido impacto para concretar ese objetivo. Sus esfuerzos son, en realidad, un granito de arena en una vasta tarea de educación en valores democráticos. La autoridad electoral no debería tener más que una responsabilidad tangencial en esta dimensión. La construcción de una cultura política genuinamente democrática requiere la formulación e impartición de una educación *ad hoc*. El sistema educativo mexicano es gigantesco, y no parece factible que la autoridad electoral, con todas las tareas que debe cumplir, también se hiciera cargo de la de educar a las nuevas generaciones en el quehacer democrático. Máxime cuando en la educación hay una poderosa organización sindical no democrática, cuyos fines son más políticos que magisteriales o educativos. Una formación en valores de corte democrático es una tarea de Estado, no de una autoridad electoral.

En todo caso, si los órganos electorales continuaran en su empeño por contribuir a la construcción de una cultura política democrática, su tarea principal sería enlazar a todas las instancias gubernamentales y a las instituciones de educación pertinentes para modificar el curriculum en dicho sentido, sin menoscabo de los contenidos fundamentales para la formación integral de los mexicanos. De nuevo aquí parece que es mejor usar la autoridad moral de dichos órganos, que realizar acciones aisladas (un curso de actualización) o insuficientes (una publicación) para el fortalecimiento de los valores democráticos entre los ciudadanos. Como expertos, los responsables de la organización electoral deben tener un peso contundente en la transformación de los contenidos curriculares referentes a la educación cívica. Y, como es obvio, los resultados de esta labor se verán únicamente en el largo plazo.

Algo loable de los órganos electorales, en algunos casos, es que han dedicado una cantidad significativa de recursos para coadyuvar al mayor conocimiento de los procesos políticos que giran en torno a los par-

tidos y las elecciones.¹³ Pero ello no necesariamente contribuye a una mejor educación, por lo menos no en lo inmediato (puesto que toda la información recabada llegará a ser sustantiva para un mejor conocimiento de la política electoral mexicana). Cualquier acción que emprendan deberían dirigirla hacia el sistema educativo nacional, con la colaboración de expertos, de diversas instituciones de educación superior y de distintas instancias gubernamentales. El reto es inmenso, por lo que requiere de la mayor inteligencia para acometer una tarea como ésta; pero también se necesita humildad por parte de los expertos de los órganos electorales, para que tengan claridad respecto al alcance de sus iniciativas y a su propia acción pública sobre los ciudadanos en general.

Como producto de la reforma electoral de 2007, se prohibieron las campañas negativas. Aunque la autoridad no actúa si no media reclamo de un partido, le corresponde identificar la “guerra sucia” y castigarla. Es notorio que ésta fue una nueva tarea en 2009, que ocupó una gran parte del quehacer del órgano, con consecuencias fuertes en la dinámica del sistema de partidos y en su libertad de expresión. En primer término, el asunto fue complejo, pues a ciencia cierta no se sabe cuáles son los contenidos normales en una campaña y cuáles son los negativos. Al menos en la ley, no había certeza en torno a este tema, por lo que la interpretación de los partidos tuvo que ser analizada, primero por el IFE y, en muchos casos, después por el tribunal. Para todos fue difícil caminar por los linderos de la censura. La libertad de expresión estaba de por medio, por lo que cualquier decisión tomada fue cuestionada por los afectados y, en muchos casos, por los especialistas del análisis político.

En sentido estricto, la ley disponía la prohibición de atacar groseramente a partidos y candidatos de manera infundada. Las invectivas per-

¹³ Esto es particularmente notable en algunos estados, donde las publicaciones de la autoridad electoral han sido fuentes esenciales para el conocimiento del sistema electoral y el sistema de partidos respectivo. El caso del Estado de México es ejemplar.

sonales estaban, sin duda, fuera de lugar. Por ello, el auténtico problema fue establecer si era campaña negativa cuando un partido cuestionaba a otro por su ineficacia de gobierno; cuando se acusaba a un candidato de estar en connivencia con la delincuencia organizada; o cuando un representante de un partido ironizaba sobre el grado de inteligencia de representantes de otras fuerzas políticas. La autoridad electoral tuvo dificultades para moverse en un terreno de suyo pantanoso. Y, la verdad, sus decisiones tuvieron poco efecto en la contienda, pues los protagonistas de la elección usaron regularmente la descalificación más cruenta hacia sus contrincantes, principalmente en la Internet (lo cual se convirtió en noticia de los medios masivos de comunicación que llegan a todo el mundo). De persistir la norma, la autoridad electoral continuará amenazando la libertad de expresión, pues nada nos puede asegurar que sus decisiones serán siempre apegadas a derecho.

Una atribución inexistente en México, entre las que corresponden a sus órganos electorales, es la de organizar las elecciones internas de los partidos para postular candidatos a cargos de elección popular. En no pocos países del mundo, las primarias son obligatorias para todos los participantes en una lucha electoral. En algunos de ellos, la institución que organiza las elecciones constitucionales se encarga también de las primarias de los partidos. Eso da mayor confianza en el resultado y aminora un eventual conflicto interno. En esta materia, las experiencias de los partidos en México son desastrosas y no del todo democráticas.

Nuestros partidos tienen diferentes mecanismos de selección de candidatos. Mientras que el partido gobernante y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) emplean tradicionalmente métodos de participación indirecta de sus bases, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) utiliza el voto directo (a veces de militantes y de simpatizantes). Los partidos minoritarios ejercitan prácticas diversas, pero en su mayo-

ría los procesos son controlados por unos cuantos. Desde que se estableció en la ley la posibilidad de que un militante pudiera inconformarse por un proceso interno para renovar dirigencias o postular candidatos, los tribunales están cargados de trabajo. Su misión es salvaguardar los intereses de los militantes, con base en criterios eminentemente democráticos. Sus resoluciones han sido evaluadas positivamente por la mayoría de los actores, salvo en los casos de la renovación de la dirigencia del PRD en 2008 y de la candidatura delegacional perredista en Iztapalapa en 2009.¹⁴

Con el fin de evitar este tipo de problemas, sería conveniente que las autoridades electorales se hicieran cargo de los procesos internos de selección de candidatos. Ello implicaría diversos cambios a la normatividad vigente; incluso podría pensarse en la formulación de una ley de partidos que regulara aspectos esenciales del quehacer partidista. Las bondades de un esquema legal de este tipo redundarían en una mayor rendición de cuentas de parte de los principales protagonistas de nuestra vida política en el momento actual. En efecto, implicaría otorgar una función más a la autoridad electoral, pero, desde mi punto de vista, hoy resulta inexcusable para dar mayor legitimidad a los procesos internos de los partidos y para ejercer presión sobre sus líderes con el fin de que su proceder sea cada vez más democrático.

Una ampliación de sus facultades como la anteriormente expuesta implicaría para muchos un incremento en el costo de mantenimiento de la autoridad electoral. Este es otro de los asuntos frecuentemente impugnados por diversos sectores sociales y actores políticos. Como se sabe, las tareas de organización de las elecciones (con el padrón de ciudadanos incluido) son naturalmente caras en un país como el nuestro, con un elevado número de electores y una gran diversidad geográfica.

¹⁴ Sobre el primer asunto, *cfr.* Eduardo R. Huchim, *op. cit.*, pp. 178-182.

En realidad, el problema de los recursos no es ese. Más bien la cuestión es si los sueldos de los integrantes de las autoridades electorales son adecuados y pertinentes para el cumplimiento de sus tareas. Lo mismo se puede decir de los privilegios que tienen en cuanto a prestaciones, condiciones de trabajo y manejo de recursos sin fiscalización.

El elevado monto salarial de los consejeros fue una condición necesaria para dar autonomía e independencia al órgano regulador del proceso. Eso y lo que llegó en adición con el cargo, convirtió a los consejeros en parte indiscutible de las élites políticas del país. Esto se confirmó, primero, con la trayectoria política que siguieron algunos al culminar su responsabilidad electoral. Después, más recientemente, con el significativo grado de cercanía que los consejeros comenzaron a tener con los partidos políticos que los respaldaban para llegar a ocupar un espacio en los máximos órganos electorales.

El elevado salario de los consejeros provoca que sus prestaciones sean igualmente grandes, por lo que a menudo no hay problema legal en ello. Pero los consejeros también disfrutaban de la mayoría de los privilegios de los políticos en general, con lo que su distancia objetiva hacia los componentes principales del sistema es, por lo menos, dudosa. El asunto también es, en parte, de carácter ético, pues recientemente se ha puesto en duda la imparcialidad de este tipo de autoridades debido, tanto a la intervención más visible del poder legislativo, como al comportamiento de algunos de los integrantes de la autoridad electoral. Es probable que una autoridad austera ganaría legitimidad ante una población diezmada económicamente, y sería más valorada por su honorabilidad y no sólo por su capacidad profesional.

LOS ÓRGANOS ELECTORALES EN LOS ESTADOS

Si la aportación de los órganos electorales al proceso de democratización ha sido compleja, en los estados la dinámica tiene peculiaridades que escapan a la lógica federal.¹⁵ Los subsistemas locales tienen su propia evolución, que no se alinea a lo que como mexicanos vivimos desde 1977. Las bondades de las reformas legales en el plano nacional no se reprodujeron de inmediato en el plano local. Algunas fueron anteriores, mientras que otras tardaron mucho en replicarse. Las propias condiciones políticas de las entidades explican estos acontecimientos, dejando más clara la evidencia de que el marco legal de la competencia es tan sólo uno de los factores influyentes en el cambio político.

Los legisladores locales no siempre imitaron las reformas federales a tiempo. Los partidos gobernantes, principalmente el PRI, fueron reacios a aceptar las nuevas condiciones de la competencia. Además, en algunas entidades el predominio de un partido desalentó cualquier modificación normativa para decantar su poder.

La intervención de los partidos políticos en la integración de los órganos electorales parece un común denominador. En el origen, la novedad de la *ciudadanización* estimuló el interés de académicos y especialistas en participar en la instancia encargada de la organización de las elecciones. No obstante, en los años más recientes (a partir de 2007), las experiencias en ese terreno no han sido para nada estimulantes. Como ya se comentó en líneas anteriores, los criterios de selección de los integrantes de la autoridad han cambiado, dando preferencia a per-

¹⁵ Un recuento acucioso de la conformación y el funcionamiento de los órganos electorales locales se encuentra en Jacqueline Peschard, “La dimensión federal de la democratización electoral”, en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Cámara de Diputados-Editorial Porrúa, 2008, pp. 56-62.

sonalidades cercanas a los partidos. Aunque esto en ocasiones juega en favor de una mayor profesionalización de las tareas organizativas, el problema es que la intervención de los legisladores locales llega a tener un sesgo marcadamente partidista, erosionando la credibilidad.

En no pocas entidades, los órganos encargados de las elecciones han sido cuestionados por su parcialidad hacia uno u otro partido. La principal crítica es por su supuesta subordinación respecto del titular del Ejecutivo. Es decir, no respecto de ningún partido, sino del poder ejecutivo estatal. Entre otros factores, esto contribuyó en ciertos casos al retraso de tales entidades en sus respectivos procesos de democratización.

Ejemplo contrario de ello es el de entidades donde la conformación del órgano electoral fue el punto de partida para el comienzo de tales procesos. Por ejemplo, en el caso del Estado de México, una reforma a la legislación local dio pie a la ciudadanización del órgano encargado de las elecciones. Esto provocó el incremento de la competitividad, con la pluralización del sistema de partidos. De hecho, la reforma electoral mexiquense fue vista como antecedente directo de la reforma electoral de 1996, que dio lugar a la integración de un consejo general del IFE autónomo e independiente.¹⁶

Una de las debilidades de los órganos electorales locales es su dependencia presupuestal del erario estatal. Los recursos que recibe cada uno están determinados por el Ejecutivo estatal, con la consecuente merma de su autonomía. Ello impacta también en los emolumentos de los consejeros y los funcionarios de alto rango, provocando que las diferencias salariales entre consejeros de distintos estados lleguen a ser significativas. Aunque los recursos con los que cada órgano ha contado parecen haber sido suficientes, en ciertas entidades hubo dificultades para llevar

¹⁶ Para la reforma electoral mexiquense, consúltese a Javier Arzuaga Magnoni e Igor Vivero Avila, “Transición política y sistema electoral en el Estado de México (1996-2005)”, en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, op. cit., p. 484.

a buen puerto los comicios. Los resquicios dejados por la autoridad fueron aprovechados por algunos partidos para asegurar su predominio, retrasando la realización de comicios francamente competitivos. Estos problemas fueron más notorios al comienzo de la experiencia de integración de los órganos con el voto decisivo de consejeros ciudadanos.¹⁷

Los problemas que se presentaron en el plano federal después de 2006 se han reproducido recientemente en varios estados. Con el pretexto de la reforma federal, hubo cambios en las legislaciones locales, utilizándose ese recurso para renovar parcialmente varios consejos. Los congresos locales aprovecharon la coyuntura para, al parecer, desplazar a aquellos funcionarios que no eran bien vistos por los partidos políticos (como en el Estado de México, en el Distrito Federal o en Jalisco).¹⁸ De suerte que no fueron criterios de imparcialidad, certeza, legalidad y demás los que predominaron en la decisión. Más bien se prefirió dar una representación por cuotas para cada partido, en aras de asegurar la confianza de todos ellos en la autoridad. De modo que si había un representante afín a cierta organización, había también otros cercanos al resto de los competidores. Así, en definitiva, la complicidad o la lealtad de los finalmente ungidos como consejeros pesó más en la integración o renovación de los nuevos órganos. Las garantías de imparcialidad quedaron al margen, desacreditando a la autoridad en sus principales funciones por cumplir.

¹⁷ Por ejemplo, en Baja California, el órgano electoral no se ha profesionalizado, “son los partidos quienes se reparten las consejerías ... [y] se mantiene una fuerte injerencia del gobernador en turno en los procesos a través de la propaganda gubernamental y del control presupuestal del Instituto Estatal Electoral” (Víctor Alejandro Espinoza Valle, “Baja California: reglas electorales y alternancia política”, *ibid.*, pp. 198-199).

¹⁸ Los problemas que afectaron la autonomía de los consejos locales del Estado de México, Distrito Federal y Jalisco luego de la reforma electoral de 2007 son señalados por Huchim. El principal es la influencia o las presiones de los gobiernos estatales sobre los órganos, que afectan de una manera u otra su actuación como autoridad (Eduardo R. Huchim, *op. cit.*, pp. 184-190).

El perfil de los nuevos consejeros puede amenazar el cabal cumplimiento del respeto a la pluralidad en el sistema de partidos. Corresponde a la autoridad el reconocimiento de nuevas organizaciones partidistas. Si hay una línea previamente fijada en favor o en contra de un partido (porque el gobernador o bien el partido mayoritario así lo decide), es probable que el consejo tome una decisión trascendente que estímulen u obstaculicen el desenvolvimiento de una expresión política.

La integración de los consejos en función de cuotas partidarias ha sido la constante desde 2007, en general. Al igual que en Baja California, así ocurrió en el Estado de México. Pero en algunos estados ésa había sido la constante desde el comienzo de la *ciudadanización*. Los casos de Guerrero y Jalisco son ejemplares.

Desde mi perspectiva, el problema no radica en que sea el Congreso el que designe a los consejeros, sino su comportamiento en el escenario electoral. José Antonio Elvira explica este fenómeno en el caso de Jalisco, cuando señala:

El efecto institucional negativo no se genera con la negociación entre partidos a través de sus fracciones parlamentarias [...] sino la inapropiada designación de “ciudadanos” con evidentes vínculos con partidos que termina por “partidizar” el órgano de dirección. Ser “simpatizante” de un partido político no es criterio racional para definir un desempeño parcial de los consejeros electorales, sin embargo, se han presentado algunos casos de designación de auténticos “militantes” comprometidos con grupos específicos de partidos. Esta dinámica ha derivado en la conformación de grupos “informales” al interior del órgano electoral que reproducen en micro escala las diferencias en fuerza y representación de los partidos en el Congreso.¹⁹

¹⁹ José Antonio Elvira de la Torre, “Evolución de la legislación electoral en Jalisco, 1997-2005”, en Jacqueline Peschard (coord.), *El federalismo electoral en México*, op. cit., pp. 445-446.

Los derechos de los ciudadanos se podrían poner en riesgo con consejos con marcadas preferencias partidistas. Si de suyo los partidos son los protagonistas más fuertes de nuestro sistema político, en el plano local su presencia es mayor en el terreno propiamente electoral. Esto podría provocar la colonización de la esfera pública de su parte, con la consecuente restricción de los espacios de participación de ciudadanos, organizaciones sociales, movimientos cívicos o grupos de interés. Tal vez sea una posibilidad lejana, pero no habría que olvidarse de ella, en aras de buscar las mejores salidas para fortalecer la democracia con una participación más pronunciada de la sociedad, sin descartar a los partidos.

Con el fin de evitar la *partidización* de las autoridades electorales, se requiere modificar su forma de integración. Algunas propuestas han girado en torno a eliminar la participación de los partidos en la selección;²⁰ pero lo que en realidad se dice es que se quite al poder legislativo esa función. Habría que buscar formas más adecuadas para que la designación aportara confianza y no lo contrario. Pero no hay que dejar de reconocer que el procedimiento actual no es la designación por partidos, sino por el parlamento. A menudo se cae en la visión equivocada de que el Congreso es igual a partidos, a cúpulas que toman decisiones por encima de sus representantes. No es así: el procedimiento actual es enteramente legítimo, en la medida en que los legisladores fueron votados por ciudadanos en elecciones legalmente realizadas. No son los partidos, sino el Congreso el que designa a los consejeros.²¹ Lo que se requiere es eliminar las cuotas y establecer un procedimiento de selección diferente (por ejemplo, con el uso del sorteo para la designación y la aprobación por consenso de los integrantes de la autoridad).

²⁰ La propuesta de Méndez es cederle la atribución al poder judicial (Irma Méndez, *op. cit.*, p. 20).

²¹ Aunque hay diferencias específicas en los sistemas electorales locales, como se constata en el trabajo de Jacqueline Peschard (coord.), "La dimensión federal de la democratización electoral", *op. cit.*

En el plano local es donde más se percibe la influencia del poder ejecutivo en algunas entidades. Pero sobre todo se nota la *partidización*, como uno de los nuevos males que aquejan a estas instituciones.²² Ante eso, las defensas de las autoridades locales son endebles.²³ A menudo, los gobernantes prefieren tener un órgano sumiso que el fortalecimiento de un gobierno democrático. Esa preferencia no está determinada por el órgano, sino que es parte de los valores y prácticas de los gobernantes. Es evidente que las autoridades electorales pueden contribuir al fortalecimiento de la democracia, pero no está (ni puede estar) en sus manos la instrucción de los gobernantes.

En gran medida debido a estos problemas locales, la reforma de 2007 dispuso que las legislaturas locales debían ajustar sus normas electorales a la federal. Pese a que esta disposición se estableció de manera general, al menos es un principio indicativo para que en el futuro los problemas locales también sean atendidos por el Congreso de la Unión.

CONCLUSIONES

Los órganos electorales han tenido una fuerte influencia en el proceso de democratización de nuestro país. La competencia se hizo cada vez más auténtica conforme se fueron perfilando como órganos autónomos e independientes. El año 1996 marca una nueva fase debido al predominio de los ciudadanos en el Consejo General del IFE. Por su lado, los tribunales electorales ganaron importancia a partir de entonces, al con-

²² Así sucede en el Distrito Federal. Véase Rosa María Mirón Lince, “El Código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?”, *ibid.*, p. 302.

²³ Otro ejemplo ilustrativo es el caso de Guerrero (Raúl Fernández Gómez, “El impacto de la reforma electoral federal de 1996 en el cambio político en Guerrero”, *ibid.*, pp. 370-373 y 391-392).

tar con herramientas más propicias para sancionar las prácticas irregulares de cualquier actor participante en los comicios (aunque todavía insuficientes).²⁴

Las funciones sustantivas de estos órganos tienen que ver con la consolidación democrática. Pero lo que tenemos de democracia no depende enteramente de ellos. De hecho, ciudadanos, partidos e instituciones somos corresponsables del camino y el destino de nuestra forma de gobierno. Por esta razón, los avances y limitaciones en el desempeño de sus tareas no deben ser atribuibles en exclusiva a ellos. La apertura del sistema de partidos es una responsabilidad compartida con el Congreso. El derecho a la información equitativa y equilibrada atañe a partidos y medios de comunicación. El fomento de la participación ciudadana es parte de las tareas de cada opción política. La educación cívica debe impartirse en las escuelas y no en los estrechos recintos (en términos comparativos con el sistema educativo nacional) de las instituciones electorales. La libertad de elección está restringida por la condición socioeconómica de los electores, condición que en modo alguno puede modificar una autoridad electoral.

El sobredimensionamiento del papel de los órganos electorales generó, en parte, el conflicto de 2006. La credibilidad en las instituciones es ciertamente su mayor responsabilidad, pero los contendientes en comicios contribuyen con sus discursos y prácticas a fortalecer o debilitar dicha credibilidad. Ello ocurrió en 2006, cuando una de las fuerzas par-

²⁴ Un trabajo puntual y bien documentado sobre el desempeño del Tribunal Electoral es el elaborado por Luis Eduardo Medina Torres y Daniel Tacher Contreras, "Las impugnaciones del proceso electoral mexicano de 2006", en Alberto Escamilla, Roberto Gutiérrez y Luis Reyes (coords.), *op. cit.*, pp. 201-244. Otra visión es la de Schedler, quien indica que el dictamen del tribunal sobre la elección de 2006 fue inconsistente, pues aunque aceptó que hubo irregularidades, no pudo medir cuánto habían afectado el resultado final (Andreas Schedler, "La movilización de la desconfianza en las elecciones presidenciales del 2006", en Alan Knight *et al.*, *op. cit.*, p. 51).

ticipantes descalificó el proceder de las autoridades y tribunales electorales. Sin demostrar fehacientemente su mal comportamiento, la actitud crítica y contestataria de una opción política minó la autoridad de dichos órganos y debilitó la confianza en las instituciones. No se cuestionó el valor de la forma de gobierno democrática, sino a los órganos electorales. Ello impidió una crisis de mayor magnitud. Afortunadamente, el desprestigio no duró demasiado. Los procesos electorales locales posteriores a la elección presidencial convocaron a un significativo número de ciudadanos, incluso en la federal intermedia.

Para agrandar el peso de los órganos electorales en la democratización, desde mi punto de vista, se debería reformular una de sus atribuciones y fortalecer otra: en el primer caso, la educación cívica es, inevitablemente, una tarea que supera sus capacidades. Por ello debería recaer en el sistema educativo nacional, con una importante participación de los expertos del IFE y el TEPJF. En el segundo caso, estos órganos deberían disponer de mayores capacidades para regular el comportamiento de los partidos políticos. Una ley de partidos que garantizara el ejercicio de la democracia en su seno podría implicar no sólo su fiscalización, sino también la intervención de la autoridad en la organización y realización de elecciones primarias para la postulación de candidatos y para la renovación de dirigentes. La democracia interna sería una obligación, y una forma más concreta de fomentar el genuino comportamiento democrático de los partidos. Tal vez eso contribuyera a que la cultura política de los partidos se fortaleciera y, de ese modo, se respetaran la autonomía e independencia de los órganos electorales. Hay que recordar que en una forma de gobierno democrática, son instituciones que existen para regular el conflicto, no para favorecer a uno de los contendientes.

Las tareas de los órganos electorales son exigir cuentas a los partidos, garantizar que los derechos de los militantes sean reconocidos y

respetados, sancionar las irregularidades y garantizar el respeto al voto de los electores. En suma, deben hacer respetar la ley y regular los conflictos. En ello radica su contribución al proceso de democratización que vivimos en México.

La construcción de la democracia desde los organismos electorales en México

Gustavo López
Montiel

INTRODUCCIÓN

La construcción de la democracia en México ha tenido como condición básica la existencia de elecciones limpias y libres, casi como cualquier otra democracia en el mundo. Sin embargo, esto ha implicado dos elementos adicionales no necesariamente existentes en otras experiencias: una compleja ley electoral y entidades que organizan, cuidan y sancionan elecciones y partidos en los órdenes federal y local.

Sin duda, los altos niveles de desconfianza respecto a las instituciones políticas, pero fundamentalmente cuando se trataba de aquellas que funcionaron desde la consolidación del régimen mexicano, exigieron el establecimiento de órganos que, con cierta autonomía, pudieran no únicamente generar confianza, sino también procesos ciudadanos para que la elección pública dotara de legitimidad a los gobiernos surgidos de ella.

Después de la cuestionada elección de 1988, la necesidad de dar contenido y legitimidad al gobierno federal y la presión ejercida por los actores políticos más relevantes condujeron a la fundación, en

1991, del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano que asumió y dio operatividad a la ley electoral surgida de la reforma electoral de 1990-1991.

Desde entonces, las entidades federativas iniciaron un proceso de instrumentación de leyes y órganos electorales que imitaban, en general, tanto la estructura como las funciones que el Congreso de la Unión creó para el IFE, pero destinándolos al espacio local, donde se instauraban como árbitros en busca de profesionalismo y respeto, pero copian-do también los vicios que la ley y el organismo federal tenían.

En este ensayo trataremos dos aspectos fundamentales de los órganos electorales y su contribución a la construcción de la democracia mexicana: la fortaleza institucional y el profesionalismo. Dichos aspectos son también sus principales deficiencias y, posiblemente, también la espada de Damocles del sistema electoral mexicano en el futuro.

En el razonamiento que se expone se asume que los órganos electorales son un instrumento de la transición política en México y que han llegado a un punto de agotamiento de sus capacidades de innovación y coadyuvancia con la democracia mexicana. Si dichos órganos no se reforman en el corto o el mediano plazo, serán posiblemente el principal obstáculo para el avance de nuestro sistema electoral y, por ende, de la consolidación de un régimen abierto, libre, dotado de confianza, participativo y certero en sus resultados.

EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

Al entrar en la discusión sobre las características de un régimen democrático, partimos del supuesto de que la relación entre gobernantes y gobernados tiene lugar en condiciones en que la interacción no está dominada por uno de los dos términos, sino que ambos desarrollan capa-

cidades de control que establecen límites a las posibilidades de acción de uno y de otro.¹

Esto implica que la ciudadanía tenga oportunidades iguales de que su voz sea escuchada cuando haya un proceso de toma de decisiones sobre políticas específicas; que la ciudadanía tenga oportunidades iguales de votar y que su voto cuente de igual manera; que cada persona comprenda las implicaciones de las decisiones tomadas; que haya posibilidades de incluir o excluir de la agenda de discusión y toma de decisiones temas específicos de su interés, y que las personas mayores de cierta edad puedan ser consideradas parte de la organización facultada para tomar decisiones políticas.

La aspiración democrática incluye de manera implícita tales condiciones, pues asumir únicamente una o algunas de ellas, excluyendo otras, puede generar momentos de insatisfacción o desolación una vez que dichos aspectos hayan sido alcanzados, pero sin haberse construido las condiciones para lograr las demás en el contexto establecido.

El desarrollo de estos procesos es también la base para la construcción de valores, orientaciones, actitudes y prácticas democráticas en las personas y sus gobernantes, por lo que se ubican más allá de los ordenamientos formales o esquemas procedimentales que la propia democracia implica y que dan funcionalidad al sistema político. Son parte de los elementos intrínsecos a la existencia de un régimen que no se limita a la formalidad del procedimiento, sino que va más allá y plantea la relevancia de aspectos de fondo que hacen posible que la idea democrática sea apreciada y perdure.

En este contexto, temas como la existencia y el ejercicio de derechos, libertades, desarrollo humano, capital social y, obviamente, género, adquieren una gran importancia para comprender la forma en que

¹ Charles Tilly, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

se van construyendo los procesos mencionados y el sentido que los valores democráticos van teniendo en los distintos espacios de interacción social y política.

Los modelos que se utilizan para el análisis de la participación han ubicado distintas variables como los motivadores de la misma: factores sociodemográficos como edad, educación, ingreso, ocupación; factores actitudinales como intereses, acceso a información, conocimiento político, vínculo partidario, sentimientos de educación cívica, altruismo, paciencia; factores sociales como comunicación interpersonal, identidad, conciencia de pertenencia, socialización, desacuerdo; factores institucionales como apego a reglas formales e informales, contacto con organizaciones políticas, educación cívica, campañas, etcétera.²

INSTAURACIÓN DE LA DEMOCRACIA

La democratización, el ejercicio de la democracia y el retroceso de la democracia³ son etapas que los países pueden seguir y que son mejor comprendidas a partir de la observación de los elementos mencionados anteriormente, los cuales tienen que ver con la existencia de ciudadanía, y también con mecanismos que median su relación con el Estado. Aquellos sistemas políticos que avanzan hacia el establecimiento de instituciones democráticas enfrentan la necesidad de construir una ciudadanía efectiva, así como elementos que hagan posible su participación e inclusión en un esquema amplio de toma de decisiones en el cual el voto es únicamente uno de ellos.

² James Fowler, Laura Baker y Christopher T. Dawes, "Genetic Variation in Political Participation", *American Political Science Review*, vol. 102, núm. 2, 2008, pp. 233-248.

³ Charles Tilly, *op. cit.*

Las democracias establecidas requieren la existencia de personas que se asuman y funcionen como agentes con capacidad de influencia en las decisiones políticas de todos los niveles. Si la ciudadanía no se asume como tal, pueden existir reglas democráticas, pero sin actores que generen contrapeso a la presión que los políticos imponen.

La caída de la democracia en distintos momentos históricos ha implicado también la pérdida o la vulnerabilidad de condiciones que permiten la existencia y el ejercicio de la ciudadanía, a manos de actores que se asumen a sí mismos como los grandes ciudadanos que tienen capacidad y derecho a decidir por los demás, simplemente porque la ciudadanía no fue lo suficientemente activa o fuerte para generar un contrapeso efectivo.

La democratización surge de cambios en las interacciones públicas a partir de la efectividad de una ciudadanía como la descrita anteriormente, pero también de la reducción de brechas en distintas formas de inequidad y desigualdad.⁴ Si bien la democracia se desarrolla en un espacio político, la existencia de límites sociales a su enraizamiento y desarrollo puede generar sesgos que limiten la inclusión de distintos grupos sociales que pueden, en ocasiones, funcionar como un elemento de *desdemocratización* o que también creen un fenómeno de baja intensidad.

Es igualmente importante la construcción de cadenas de confianza y fortalecimiento de la capacidad ciudadana, que hacen posible el funcionamiento del capital social⁵ y, por lo tanto, de instituciones democráticas como la representación política efectiva, la vinculación efectiva de las decisiones y la posibilidad de castigo por acciones u omisiones contrarias a la voluntad ciudadana.

⁴ Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta, *The Quality of Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

⁵ Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 1, enero de 1995.

Los procesos orientados a la construcción de condiciones democráticas identifican cinco elementos fundamentales para asegurar el funcionamiento de la democracia en un contexto de ciudadanía fuerte: participación efectiva, igualdad del voto, entendimiento suficiente de las condiciones que una decisión ciudadana implica, control de la agenda e inclusión de los adultos en el proceso de toma de decisiones.⁶

Todos estos elementos son relevantes en la discusión actual sobre la construcción democrática en México, puesto que al revisarlos y contrastarlos con lo que hemos logrado hasta el momento, podemos ver que aún tenemos un déficit considerable en diversos aspectos que harían posible en el corto plazo tener una democracia efectiva e incluyente.

DEMOCRACIA Y DESENCANTO

La aspiración democrática de los mexicanos es precisamente eso, un anhelo que ha cobrado fuerza en los últimos años. En 1995,⁷ únicamente 49% de los mexicanos creían que la democracia era la mejor forma de gobierno, mientras que 69% afirmaba lo mismo en 2008.⁸ Si bien el incremento no alcanza los niveles de Uruguay, con 79%, es relevante que cada vez más personas asuman la democracia como el mejor régimen, a pesar de las deficiencias que parecen estar asociadas a él, en comparación con las experiencias autoritarias que existieron en el pasado.

El significado empírico que los mexicanos –y la mayor parte de los latinoamericanos– atribuyen al concepto democracia explica en buena

⁶ Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1998.

⁷ *Latinobarómetro 1995*, reporte a prensa 1995, Corporación Latinobarómetro, Chile, 1995.

⁸ *Latinobarómetro 2008*, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2008.

medida el apego y el desencanto, pero también las conductas políticas, que los ciudadanos tienen respecto al tema. En el mismo ejercicio del Latinobarómetro, los mexicanos están divididos en cuanto a lo que creen sobre la democracia. En 2006, los datos muestran que 22% de ellos asumió que son libertades civiles e individuales, mientras que 19% creía que es igualdad y justicia; 25% no atinó a contestar.⁹

Lo anterior es relevante en el análisis, porque da un parámetro para ubicar el apego de la ciudadanía a una idea de forma de gobierno, así como el grado de aspiración. En 2008, los mexicanos situaron la democracia de su país en el nivel más bajo, en comparación con el resto de los países del continente, al darle una calificación de 5 en una escala del 1 al 10, para ubicarla en el sótano junto con la evaluación peruana. Lo anterior podría asociarse con otro dato: únicamente 19% de los mexicanos cree que la democracia genera beneficios para todo el pueblo, contra el resto que cree que los beneficios son para pocas personas.

En este sentido, parece existir una contradicción en la opinión de los mexicanos en torno a su democracia: mientras que, por un lado, creen que es la mejor forma de gobierno, por el otro asumen también que sus principales beneficios no enfocan a la mayor parte de los ciudadanos, y que en otros países funciona mejor. Ello ha generado un síndrome de desencanto que, para algunos, parece amenazar distintos aspectos de las prácticas democráticas, como la participación electoral.

Esta aparente insatisfacción con lo que la democracia implica tiene sus raíces en la forma en que este proceso histórico se ha construido en el caso de México, pues buena parte de la discusión se ha enfocado en el tema electoral, lo que ha centrado la idea y el desarrollo de la democracia mexicana en la consecución de condiciones que hicieran posible la

⁹ *Latinobarómetro 2006*, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2006.

existencia de elecciones limpias y libres, más allá de otro tipo de mecanismos que son básicos para que los gobiernos surgidos de dichas elecciones sean también democráticos.

En un contexto en el que las elecciones se ubican como la piedra angular de la democracia –independientemente de entrar a la discusión sobre instituciones como la reelección, el sistema de partidos, mecanismos no electorales y efectivos de participación ciudadana, cultura de transparencia y rendición de cuentas, entre otras–, se genera una expectativa muy alta que no puede ser cumplida únicamente con la existencia de elecciones.

Una idea limitada de la democracia electoral como el origen y fundamento de la democracia mexicana ubica todo el peso de la aspiración ciudadana en un espacio muy reducido que, una vez colmado, puede hacer ver la democracia como insuficiente, inoperante o poco esperanzadora, y modificar entonces el sentir y el apoyo ciudadano a la misma, como ha ocurrido en México durante los últimos años.

Es por ello que los mexicanos consideran bajo el desempeño de la democracia, con respecto al de otros entes como el gobierno, en consistencia con lo que ocurre en otros países de América Latina donde se centró la atención del cambio político en la consecución de elecciones limpias y libres. Mientras que al presidente se lo califica con 7,¹⁰ a la democracia se la califica con 5.¹¹

En realidad, estamos en presencia de un desencanto inducido por los actores políticos, pero también por un problema de diseño que debe ser resuelto de manera pronta. El discurso de algunos intelectuales, los partidos políticos y el gobierno dio por sentado que, con la existencia de

¹⁰ Consulta Mitofsky. Evaluación de gobierno, diez trimestres del gobierno de Felipe Calderón, Consulta Mitofsky, México, 2009.

¹¹ *Latinobarómetro 2008, op. cit.*

un esquema electoral más o menos eficiente, apoyado por un organismo que organizara elecciones confiables, el resto de los problemas podría resolverse de manera más o menos eficiente, con daños menores a la legitimidad creada por dicho arreglo electoral.

CAMBIO INSTITUCIONAL

En los últimos años, se dismantelaron instituciones que habían hecho funcionar al régimen desde los años cuarenta del siglo XX, pero únicamente se construyó un soporte institucional en el espacio electoral que dejó fuera otros mecanismos capaces de hacer posible que el régimen funcionara después que hubiera elecciones limpias. Ahora que hay elecciones limpias y libres, el déficit democrático se incrementa debido a que esas otras instituciones no fueron creadas y puestas a funcionar con la celeridad necesaria, por lo que se genera desazón y desencanto.

Este es el contexto en que los organismos electorales fueron creados como elemento fundamental de la democracia mexicana. Ante el caduco modelo de las comisiones electorales que se habían construido como parte del proceso de centralización electoral que se generó gradualmente desde los años cuarenta, era necesario ensayar con órganos electorales más profesionales, legales e independientes.

El proceso de construcción fue gradual y avanzó en la medida en que las distintas fuerzas políticas presionaron para independizarlos del gobierno, luego del proceso electoral de 1988. Después que el gobierno y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) habían hecho suyo el control de las comisiones electorales federal y estatales, la configuración y las atribuciones de los órganos electorales fueron cambiando, hasta la fundación del IFE en 1991 y la consecuente introducción de institutos, consejos, comisiones, etc., electorales locales similares al modelo federal.

Así como el IFE fue avanzando de manera gradual en su construcción, lo mismo ocurrió con su contribución a la democracia mexicana. En 1995 fue posible lograr el esquema actual, y lo que se consiguió en los siguientes años fue relevante, pero con un alto costo en términos de lo que podía lograrse en otros espacios de ejercicio democrático.

EL SISTEMA ELECTORAL

Un aspecto fundamental en la teoría democrática tiene que ver con la forma en que la voluntad general se traduce de los resultados electorales a una legislatura.¹² Al detectar la relación entre la proporción de votos para un partido y la proporción de curules en una legislatura, podemos observar la forma en que un sistema electoral funciona, así como las parcialidades o imparcialidades que implica.

La forma en que los votos se traducen en espacios de gobierno es un aspecto fundamental en la democracia representativa, pues el tipo y los condicionantes de los sistemas electorales favorecen ciertas formas y tipos de representación con respecto a otros. Esto fue central en el desarrollo del esquema electoral mexicano, y la base para la construcción de los órganos electorales.

Por ello, el estudio de la representación legislativa resulta fundamental en el contexto del análisis de la representación política como tal, más aún en el caso de México, donde se ha venido construyendo un sistema electoral que se ha fortalecido y evaluado en términos de sus procesos para la organización y desarrollo de la elección, pero sin profundizar en sus efectos en cuanto a la representación política.

¹² John Griffin y Brian Newmann, *Minority Report. Evaluating Political Equality*, Chicago, The University of Chicago Press, 2008.

Un elemento relevante de los procesos mencionados para la construcción democrática es la participación política de aquellos que fueron previamente excluidos de la toma de decisiones en los esquemas no democráticos. No eran únicamente grupos, sindicatos, organizaciones con intereses específicos, etc., sino amplios segmentos de la ciudadanía los que carecían de mecanismos de participación y posibilidad de intervención en la configuración de la agenda pública y en la toma de decisiones.

Dependiendo de los países, los grupos excluidos históricamente son de varios tipos: religiosos, étnicos, raciales, extranjeros, discapacitados, niñas y niños, ancianos, mujeres, etc. Según la caracterización de la ciudadanía, algunos de estos grupos se incluyen de manera plena, otros con restricciones y otros permanecen excluidos. En el caso de México esto es fundamental, porque con los órganos electorales construidos se buscó establecer una base territorial de inclusión y alcance que permitiera incorporar a distintos grupos, más allá de sus condiciones de pertenencia.

Las características híbridas del sistema electoral federal y sus consecuentes copias en las entidades del país –donde coexisten distritos electorales de mayoría, tanto federales como estatales, así como circunscripciones que contienen diversas realidades– añadieron complejidad a la ya de por sí complicada ley electoral surgida de un proceso de desconfianza política mayor.

LOS ÓRGANOS ELECTORALES

El surgimiento del IFE y de los órganos electorales estatales es, sin duda, uno de los temas más relevantes de la construcción democrática en México. Sin embargo, su contribución puede entenderse únicamente en el contexto de sus aportaciones a un esquema democrático que es comple-

jo de origen y está en constante transición, por lo que si bien pueden entenderse como tales ahora, en el futuro podrían ser obstáculos para un mayor avance.

La necesidad que los órganos electorales debían cubrir era la de combinar dos ámbitos de acción en un mismo contexto político: generar confianza a partir del desarrollo de capacidades técnicas para realizar elecciones libres y limpias y de la generación de una dimensión donde la ciudadanía y las distintas fuerzas políticas pudieran ser partícipes de las decisiones más relevantes.

Es así como se originan órganos electorales sui géneris, muy parecidos en su organización a una empresa, en los que las decisiones políticas recaen en un órgano de dirección central cuyo peso es muy grande y en el que confluyen tanto la ciudadanía, representada por consejeros electorales designados por las legislaturas, como los partidos políticos y los representantes de los órganos legislativos (aunque no en todos los casos estatales se cumple esta disposición).

Las decisiones administrativas son tomadas por otro órgano, integrado por los grupos de dirección ejecutiva dentro de los institutos, presidido normalmente por los presidentes de los consejos ciudadanos. A su vez, las estructuras de organización electoral recaen en profesionales y técnicos que han desarrollado habilidades a lo largo de los años, agrupados en órganos centrales o desconcentrados, y que normalmente están adscritos a servicios profesionales electorales permanentes.

Esta combinación de estructuras organizacionales, modelo seguido desde hace casi quince años, ha sido pieza clave de la democracia electoral mexicana. El diseño corporativo de esas estructuras no ha sido el mejor, a pesar de los pesos y contrapesos contruidos en su interior, pues si bien han servido para un periodo de transición, no necesariamente serán útiles en el contexto de una democracia establecida; veamos las razones.

El cambio político en México requería organizaciones electorales que incluyeran la opinión de los grupos políticos más representativos, organizados en torno a los partidos políticos y sus legisladores. Sin embargo, las decisiones no podían quedar únicamente en ellos, por lo que se creó la figura de los consejeros ciudadanos elegidos desde las legislaturas.

En términos del diseño, parecía razonable que así fuera, puesto que se contrapesaban distintas fuerzas en un espacio común de toma de decisiones, cumpliendo al mismo tiempo la demanda de inclusión que había sido constante ante el *mayoriteo* garantizado en las comisiones electorales federal y estatales de años anteriores.

Por ello, pensar en un consejo general o consejos estatales donde participaran, además de ciudadanos, partidos políticos y la legislatura parece una buena idea que despresuriza el proceso de toma de decisiones. Es posible que su funcionamiento haya sido acorde con lo previsto y que, efectivamente, muchas de las decisiones tomadas hayan permanecido por el consenso generado, además de las condiciones de vinculación de dichas decisiones con respecto a los distintos actores políticos.

El modelo es, sin embargo, un mecanismo de transición política, por varias razones. Si bien la decisión e inclusión políticas eran relevantes para dar a las fuerzas políticas certeza y confianza respecto a las decisiones y acciones del órgano electoral, en un contexto donde las elecciones se repiten junto con sus procedimientos, mecanismos, conflictos, etc., se hace inviable un órgano de gobierno con tales características.

Partiendo del origen y la forma de elección de los propios integrantes, podemos apreciar los riesgos implícitos en la permanencia de órganos de este tipo. Si bien las legislaturas tienen la atribución de designar a los consejeros ciudadanos, la falta de procedimientos claros e imparciales en su selección es una deficiencia en el esquema organizacional que arrastra los vicios de la propia legislatura al ámbito de decisión electoral.

Más aún, si el proceso de selección fuera claro, la designación seguiría siendo un acto político que debería ser avalado o rechazado por grupos parlamentarios dentro de las legislaturas federal y estatales, lo que implicaría un proceso de negociación, consentido o no, sobre los perfiles, intereses, asociaciones, filias y fobias de los propios candidatos y quienes los designan.

Este problema no se asocia únicamente a las decisiones que se toman dentro de los propios órganos colegiados de estas instituciones, sino que también actúa en contra o en favor, una vez que los factores y las correlaciones de fuerza se han modificado, dando paso a arreglos distintos que condicionan las decisiones, o que incluso han llegado hasta la remoción de aquellos designados con anterioridad y considerados inamovibles por la propia ley y los actores políticos que los designaron.

Esto ha generado problemas en casi todas las entidades federativas y en el orden federal, con los consecuentes déficit de legitimidad que dañan la fuerza de los propios órganos ciudadanos. Mientras que el IFE llegó a tener un nivel de confianza de siete puntos,¹³ en 2009 la confianza bajó, cuando 46% de personas afirmaron creer que el IFE estaba haciendo un buen trabajo.¹⁴

Se ha afirmado que ha habido errores en la conducción de los órganos electorales por parte de los consejeros ciudadanos; sin embargo, en buena medida eso es producto de las propias condiciones en que dichos órganos se crearon y las deficiencias organizacionales de los mismos.

En el caso del IFE, se han realizado análisis sobre el trabajo del Consejo General encabezado por José Woldenberg y sobre el de Luis Carlos

¹³ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005*, México, Segob, 2005.

¹⁴ *Reforma*, Sección Nacional, México, 17 de junio de 2009, p. 6.

Ugalde, en los que se menciona el mejor trabajo de uno en relación con el del otro. Si bien el primero fue el árbitro en la elección de la alternancia en 2000, habría que recordar los problemas en que se vieron envueltos varios consejeros, que incluso fueron amagados por los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión con la posibilidad de iniciarles juicio político si no moderaban sus posiciones y acciones, varias de ellas escandalosas.

Ante el escenario de triunfo contundente de Vicente Fox, los yerros en que incurrió el Consejo General en ese momento fueron minimizados por el propio contexto en que se dieron. Ambos consejos tuvieron aciertos y errores, pero el manejo político que hicieron de los mismos fue distinto. Posiblemente, lo que más pesó en el caso del segundo consejo fue el vicio de origen que lo confinó a vivir condicionado por la fuerza política que no participó en su designación.

Mayor o menor oficio político puede significar una diferencia en el manejo de los asuntos de un órgano electoral; sin embargo, el diseño del espacio en que dichas decisiones deben ser tomadas ejerce un papel determinante en el momento de la negociación y en sus efectos en el resultado final. En definitiva, no es un problema únicamente de las personas que ocupan los cargos, sino de la manera en que se construyó el espacio de decisión dentro de los órganos colegiados.

Más allá de la forma de elección de los consejos, que tiene impactos superficiales, el principal efecto en la democracia mexicana es de fondo. Los órganos electorales tienen como fin organizar elecciones limpias, libres y confiables. Eso es posible si cuentan con niveles técnicos y de profesionalismo acordes con las complejidades de las propias leyes electorales. Después de varias experiencias, dichas capacidades se desarrollan y reafirman, haciendo necesaria únicamente la modificación de líneas de acción en consonancia con el cambio que la propia ley puede tener.

Cuando los órganos electorales alcanzan niveles de profesionalismo y madurez técnica aceptables, pueden entrar en conflicto en el momento en que sus ámbitos de decisión política entran en conflicto. ¿Para qué someter a discusión y aprobación procedimientos que ya están ensayados, han dado resultado y han generado confianza? ¿Para qué viciar espacios técnicos con decisiones políticas cuando los primeros ya han demostrado su efectividad?

Este puede ser el talón de Aquiles de la democracia electoral mexicana. La permanencia de ámbitos de decisión política sobrevalorados y con mayores capacidades de imposición que las áreas profesionalizadas y técnicas es una de las contradicciones más peligrosas, que puede meter en aprietos no únicamente a las organizaciones electorales, sino a los procesos electorales en sí.

Si los órganos electorales deben permanecer en la incipiente democracia mexicana, su configuración debe ser distinta en este sentido. Una sobrepolitización de las decisiones técnicas está generando mayor desconfianza entre los ciudadanos que aquella que se supone deben generar. Una reflexión de fondo en esta discusión tiene que ver precisamente con el tema de la confianza. ¿Para quién es la confianza?, ¿para los partidos políticos o para los ciudadanos?

La incorporación de consejeros ciudadanos tenía como objeto generar confianza y mantener la decisión fuera del ámbito partidario o fáctico de la política; sin embargo, no ha sido la norma en los años recientes. La sobreexposición de las decisiones a ámbitos políticos mina ese proceso de generación de confianza, pues entonces no se toma la mejor decisión, sino simplemente aquella sobre la que hay más consensos.

La involución de la democracia electoral mexicana tiene aquí un tema de discusión. Buena parte de las iniciativas que han intentado hacer más ágiles, baratos y eficientes los procesos electorales se ha encon-

trado con estas deficiencias dentro de los propios órganos de decisión electoral y, por supuesto, en las propias legislaturas.

Mantener los órganos electorales con estos ámbitos de decisión en el mediano plazo generará necesariamente una contradicción mayor, que puede poner en riesgo procesos electorales específicos. Si bien sus mecanismos de toma de decisiones implican la construcción de mayorías que pueden hacer avanzar disposiciones controvertidas, la sobrepolitización de los temas sustantivos y operativos corre el riesgo de obstaculizarlos y generar mayor desconfianza que aquella que se pretende construir.

PROFESIONALISMO Y CAPACIDAD TÉCNICA

Un segundo ámbito de análisis tiene que ver con el funcionamiento interno de dichos órganos en dos niveles, el diseño y la instrumentación y operación de sus programas y acciones para la celebración de elecciones limpias y libres. A pesar de que el IFE ha establecido la pauta para la organización de los órganos electorales de las entidades del país, el resultado es muy variado y depende de los niveles de injerencia de los actores políticos locales, fundamentalmente los gobernadores y las legislaturas.

Dependiendo de la entidad, las juntas generales o juntas ejecutivas controlan los procesos administrativos y técnicos de los órganos electorales. Sin embargo, en la mayor parte de los casos las áreas operativas están supervisadas y, en muchas ocasiones, condicionadas, por consejeros o comisiones de consejeros que los asumen como su ámbito de control, en un contexto de intensa competencia política.

En diversas ocasiones, los consejos electorales terminan decidiendo sobre aspectos administrativos como horarios, vacaciones, etc., que no están en sus ámbitos de atribución, pero que la irracionalidad organizacional de su diseño, o la lucha política interna, les obligan a definir.

Ese espacio intermedio de decisión es fundamental para los organismos electorales, puesto que les da capacidades y vida interna, trasladando la decisión política al ámbito del diseño, supervisión, operación y evaluación electoral. Si no hay esquemas que doten de racionalidad organizacional a las líneas medias y conecten con sus órganos desconcentrados u operativos, el trabajo electoral puede no ser efectivo.

Conectar la decisión política con los recursos y las capacidades operativas es un desafío que los órganos electorales han enfrentado de manera más o menos eficiente, pero con debilidades importantes debido a la intromisión de actores cuya presencia se debe a condiciones políticas más que técnicas, y cuyos intereses tienen preferencia en la definición de aspectos organizacionales relevantes.

El servicio profesional electoral fue una apuesta que permitió al IFE alcanzar niveles de institucionalidad importantes. Ante la incorporación de funcionarios electorales que provenían de la vieja Comisión Federal Electoral y de otros organismos gubernamentales y partidarios, el esquema de profesionalización adoptado borró con rapidez no únicamente las posibilidades de parcialidad de sus funcionarios, sino también los mecanismos reales y los márgenes de maniobra para operar en favor o en contra de actores políticos específicos.

Si bien los funcionarios electorales tienen preferencias políticas, como cualquier otro ciudadano puede tenerlas, los principios de profesionalismo e imparcialidad los obligan a no operar en favor de ellas en su trabajo cotidiano. Sin embargo, eso no es suficiente si no existen reglas claras y explícitas que sirvan como contenedor de las mismas, así como procedimientos organizacionales bien definidos que permitan una operación eficiente en campo.

La profesionalización de los órganos electorales es entonces un aspecto fundamental en su desarrollo y consolidación para el futuro. No es únicamente tener operadores que hagan bien su trabajo, sino tam-

bién condiciones y reglas que les definan los límites y alcances de su acción, así como premios y castigos que sirvan como incentivos para reforzar su actuación.

Los servicios electorales han sido menos recurrentes en las entidades federativas, no así la profesionalización de sus funcionarios. La incorporación de éstos a esquemas de administración de recursos humanos como los servicios profesionales asegura en el largo plazo la despartidización de los órganos y su imparcialidad.

Este elemento es importante en la construcción democrática en el país, puesto que una mayor profesionalización y la existencia de mecanismos que aseguren el comportamiento imparcial de los funcionarios electorales generan confianza, no únicamente en los órganos electorales, sino en el proceso electoral como tal, independientemente del papel que sus consejos generales cumplan.

La profesionalización añade calidad a la forma en que nuestra democracia se construye cotidianamente, porque se basa en la legalidad y da certeza sobre el papel que cumplen los funcionarios electorales. No es algo que la ciudadanía perciba fehacientemente de manera cotidiana, pero es básica para que el conflicto se reduzca en su máxima expresión durante un proceso electoral, lo que sí es observado por la ciudadanía.

La inversión realizada hasta ahora en términos de la profesionalización electoral es muy alta, pero básica para la consecución de elecciones democráticas. La profundización de la misma es necesaria para contar con un capital humano comprometido con los valores y las prácticas democráticas en México.

CONCLUSIONES

Tres temas surgen de la discusión anterior. Para que los órganos electorales sigan contribuyendo a la construcción de la democracia electoral mexicana, es necesario que haya una reforma profunda de su diseño, mecanismos de operación, evaluación y resultados.

Si bien su trabajo ha sido afortunado en lo general, su diseño corresponde a órganos de transición que no son compatibles con el funcionamiento de una democracia estable y de largo plazo. Si bien sus órganos de dirección política fueron relevantes para construir los diseños y mecanismos operativos básicos, su permanencia puede ser contraproducente en el corto o el mediano plazo para la democracia en su conjunto.

Dar preeminencia a diseños más técnicos que sigan garantizando elecciones limpias, libres y confiables puede ser mucho más atractivo para la ciudadanía que seguir manteniendo órganos con fuerte intromisión de diversos actores políticos, que generan mayor desconfianza y sospecha, lo cual puede tener efectos perniciosos como el abstencionismo o el rechazo a las elecciones y los partidos políticos.

El segundo tema tiene que ver con la redefinición de sus atribuciones, en un contexto en que la mayor parte de sus estructuras se ha profesionalizado y desarrollado capacidades técnicas que aseguran el funcionamiento fundamental de dichos organismos.

La profundización de los esquemas de profesionalización de los órganos electorales es una tarea pendiente en muchos de ellos, pero también una oportunidad constante para aquellos que cuentan ya con estructuras profesionalizadas, debido a los retos que las nuevas tecnologías de la información traen para el mejoramiento constante de los procesos de elección.

El tercer tema es en realidad un conjunto de discusiones sobre el papel futuro de los organismos electorales. ¿Deben organizar elecciones

únicamente? ¿Deben contribuir con la difusión de los valores y la cultura democráticos? ¿Debe construirse un solo órgano en el nivel nacional, con capacidades para organizar elecciones tanto federales como locales?

En este sentido, hay que considerar diversos aspectos como el papel de los consejeros electorales, los sueldos y prestaciones, los servicios profesionales electorales, las capacidades organizacionales internas, la posibilidad de conducir los procesos de selección de candidatos y dirigentes de los partidos políticos, las reglas de fiscalización y transparencia de campañas y precampañas, los procesos de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum, pero también el presupuesto participativo,¹⁵ la representación de género, étnica o de otras minorías, entre otros.

En diversas entidades se han realizado avances con respecto al modelo federal. Por ejemplo, en el caso de Chiapas se creó un órgano de fiscalización que tiene atribuciones distintas a las del órgano electoral, pero además tiene alcances sobre las promesas de campaña y las acciones mismas de los gobiernos electos, dando continuidad al proceso electoral en sí.

El futuro de los órganos electorales trae retos fundamentales para la consolidación democrática de México. Su contribución ha sido relevante hasta ahora, pero su permanencia con el modelo actual puede ser, en el mediano plazo, más contraproducente que benéfica para los procesos electorales en el país.

¹⁵ Mecanismo de participación instrumentado en Brasil, mediante el cual los ciudadanos de un espacio territorial determinado participan activamente en la elaboración del presupuesto de su localidad.

BIBLIOGRAFÍA

- DAHL, Robert, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- FOWLER, James, Laura Baker y Christopher T. Dawes, “Genetic Variation in Political Participation”, *American Political Science Review*, vol. 102, núm. 2, 2008, pp. 233-248.
- KINGDON, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Longman, 2002.
- Latinobarómetro* 2008, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2008.
- Latinobarómetro* 2006, Corporación Latinobarómetro, Chile, 2006.
- Latinobarómetro* 1995, reporte a prensa 1995, Corporación Latinobarómetro, Chile, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo Iazzetta, *The Quality of Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.
- PUTNAM, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Reforma*, Sección Nacional, México, 17 de junio de 2009, p. 6.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005*, México, Segob, 2005.
- TILLY, Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

El Instituto Electoral del Estado de México, una experiencia de organización para la competencia y la alternancia electorales

Norberto Hernández
Bautista

INTRODUCCIÓN

Desde los años noventa del siglo XX, los llamados teóricos de la transición democrática asumieron una concepción procedimental de la misma, en la que se consideraba que al haber elecciones limpias y libres, los países podían presumir que sus regímenes habían cambiado de manera tan profunda, que una nueva relación entre gobernantes y gobernados se podría consolidar.¹

Diversos países de América Latina ensayaron modificaciones a sus ordenamientos y configuraciones políticas que les permitieran asegurar la existencia de elecciones con garantías mínimas, además de permitir la llegada al poder de gobiernos civiles que aseguraran un funcionamiento democrático en cada experiencia.²

En el caso de México, y en buena medida por acontecimientos coyunturales derivados de las elecciones federales de 1988, se asumió la

¹ Samuel Huntington, *The Third Wave*, Norman, The University of Oklahoma Press, 1993.

² Larry Diamond, *Developing Democracy, Towards Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.

necesidad de dotar de legitimidad democrática a las instituciones políticas que se habían configurado desde finales de los años cuarenta, mediante elecciones incuestionables organizadas por órganos electorales autónomos y ciudadanizados.³

Lo que se generó fueron, en su mayoría, institutos electorales contruidos a imagen y semejanza de su par federal, pero con características muy variadas que dependían de las propias lógicas internas de cada entidad, además de que reflejaban la forma que tomaba la lucha política y electoral en cada una de ellas.

A pesar de que la contribución del Instituto Federal Electoral (IFE) ha sido relevante para el caso mexicano en su conjunto, no debemos olvidar el aporte que han hecho al país los organismos electorales, a partir de su función como organizadores y árbitros de las contiendas electorales, que es la base de la democracia electoral mexicana.

En este sentido, es necesario abrir la discusión sobre la relevancia de los organismos electorales locales para el avance y la consolidación de la democracia, a partir de la realización de elecciones libres y limpias, basadas en los principios constitucionales y en las aspiraciones de transparencia y apertura que manifiesta la ciudadanía.

Este ensayo discute tres aspectos fundamentales en este proceso. El primero se refiere a los problemas de alternancia y competencia electoral, el segundo a la educación cívica y el último a aquellas cuestiones que tienen que ver con la construcción y consolidación de la legalidad electoral y el trabajo que los organismos electorales realizan cotidianamente.

³ José Woldenberg, *Para entender las elecciones en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones (Colección Para entender), 2006.

COMPETENCIA Y ALTERNANCIA POLÍTICAS

A diferencia de lo que ocurriría hace apenas unos quince años, actualmente en la mayor parte de las entidades del país hay una alta a moderada competencia electoral, combinada con alternancia en los tres órdenes de gobierno. En el caso del Estado de México, por ejemplo, en tres elecciones consecutivas, distintas fuerzas políticas han ganado la mayor parte de los votos. En 2003, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) avanzaron en buena parte de los ayuntamientos y espacios de la legislatura local, mientras que en 2005 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó la gubernatura estatal. En 2006, el PRD ganó la mayor parte de los votos en la elección presidencial y para senadores, mientras que en la votación de diputados federales se repartió con el PAN, y en menor medida con el PRI, los espacios legislativos federales, así como los ayuntamientos y las curules locales. En 2009, el PRI ganó casi todas las posiciones en los ayuntamientos y el congreso local, así como de las diputaciones federales.

Este esquema de competencia y alternancia comienza a ser más común en las entidades del país, lo que nos lleva a dos discusiones iniciales. En primer lugar, la necesidad de organismos electorales fuertes y consolidados que asuman el reto que dicha condición política impone, para asegurar la estabilidad local. En segundo lugar, las distintas experiencias e intensidades en la lucha política que podemos observar.⁴ La política local no es una copia de la política nacional, lo que implica que el proceso de democratización por el que hemos pasado en los últimos años se ha ido construyendo desde las entidades hacia la Federación, y no al revés.

⁴ Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Instituto Federal Electoral y Plaza y Valdés, 2000.

Comencemos por el segundo punto. En diversos análisis sobre el proceso democratizador mexicano, se hace mayor énfasis en lo que la Federación ha logrado a partir de algunos momentos clave: la creación del IFE, la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en el congreso federal en 1997, la alternancia con el triunfo del PAN en 2000, la elección de 2006 y las reformas electorales de 2007.⁵

Sin embargo, pocos análisis⁶ hacen referencia a los procesos locales como aspectos fundamentales en la construcción de la democracia electoral en el largo plazo. Si bien la Federación ha marcado la pauta en diversos temas, la democracia local ha tenido fuerte influencia en la forma en que los temas surgen, las experiencias se asumen y la democracia se consolida.

Más de veinte años antes que en el nivel federal, en el nivel local ya había alternancia en los ayuntamientos, mientras que en las gubernaturas ésta comenzó en 1989. Los organismos electorales locales tienen ya una experiencia muy consolidada en la manera de administrar el conflicto político-electoral, la cual les da forma con respecto a los organismos federales.

En el caso particular del Estado de México, en los últimos años el trabajo y los resultados han sido importantes, aunque aún no hay satisfacción total. Si comparamos los aspectos políticos de la sociedad mexicana actual con la de hace diez años, podemos apreciar un cambio profundo en su estructuración, pero todavía no es suficiente.

Casi todos los partidos políticos tienen representación en la legislatura local y casi todos participan en los ayuntamientos. Hace algunos años eso no pasaba con la misma intensidad con que ocurre ahora. Este

⁵ José Woldenberg, "Hacia las elecciones en México: una espiral virtuosa de pluralismo y democracia", México, *Nueva sociedad*, núm. 202, 2006, pp. 23-30.

⁶ Silvia Gómez Tagle y Marfa Eugenia Valdés, *op. cit.*

cambio no es gratuito, refleja el trabajo de diversos actores para modificar el esquema de prácticas y valores que hacen posible la inclusión de diversos actores políticos en espacios de gobierno.

El trabajo que está por delante es arduo y posiblemente más complejo, porque implica generar sensibilidad sobre aspectos más finos de la democracia, como la posibilidad de exigir cuentas con mayor eficacia y eficiencia, más participación en espacios electorales y no electorales, así como interiorizar prácticas que hagan posible la crítica, la discusión y la búsqueda de acuerdos para la resolución de problemas en todos los ámbitos de participación política que la sociedad tiene.

EDUCACIÓN CÍVICA Y CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA

El camino de construcción democrática en nuestro país ha generado transformaciones profundas, tanto en los procedimientos democráticos mediante los que se renuevan los poderes públicos, como en la valoración social e individual que de ellos se hace. Esto, que parece natural tras un par de décadas de esfuerzos y logros en el terreno del cambio democrático, podría ser diferente si no se hubiera entendido que el avance de la democracia transita justamente por dos carriles: el de los procedimientos electorales y el de la cultura democrática y la educación cívica.

Así, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), desde su promulgación en 1990, encomendó a los organismos electorales de nueva creación ambas tareas: organizar las elecciones y promover la cultura democrática y la educación cívica. Desde entonces, los dos temas han sido sujetos de una discusión recurrente y se han construido amplios esfuerzos cuyo fin es impactar la cultura política y los procesos de socialización de la ciudadanía.

En el primer caso, se trataba de un asunto esencial: el Cofipe y las instituciones emanadas de este ordenamiento, principalmente el IFE, tenían como tarea principal organizar elecciones imparciales, transparentes, legales, objetivas, con certeza. De hecho, habían surgido como respuesta a una crisis de legitimidad y operatividad de las instituciones electorales que había puesto en jaque la gobernabilidad del país y su viabilidad política.

No es extraño que los primeros años de vida del IFE se dedicaran por completo a esta tarea y que la promoción de la cultura democrática y la educación cívica fueran relegadas o dejadas en manos de otros actores. Sin embargo, en la medida en que se aclimataba una nueva cultura electoral, cuyo eje era la participación de los ciudadanos como actores, organizadores, vigilantes y sancionadores del proceso electoral, era claro que esta participación necesitaba una motivación más poderosa que la mera imposición legal.

En este punto, la difusión de la cultura democrática y la educación cívica se convirtieron en oportunidades para los organismos electorales de todo el país. Pasaron a ser, como ahora, argumentos para la construcción de una ciudadanía activa, participante y comprometida con los procesos político-electorales y con el marco de obligaciones y derechos que son inherentes a esta función.

Desde distintos ángulos, con sus propias estrategias y potencialidades, cada uno de los organismos electorales del país comenzó a trabajar fuertemente en programas de educación cívica, formación ciudadana o difusión de la cultura democrática. La variedad de instituciones contribuyó a hacer más rico y más eficaz este esfuerzo, debido al involucramiento de diversos actores que iban desde los propios ciudadanos hasta espacios de los distintos ámbitos de gobierno, pasando por las áreas de educación formal.

No sólo los organismos electorales de todo el país, sino también los tribunales, las fiscalías y muchos otros actores contribuyeron a integrar

una oferta rica y diversa de propuestas de intervención educativa, principalmente de carácter lúdico, que tenían como destino final impactar a la población en edad escolar y preciudadana, para formar una sociedad de ciudadanos que en el futuro fuera garantía para la consolidación democrática y la reproducción de valores, orientaciones y prácticas para la permanencia de este tipo de régimen en el tiempo.

Como ejemplo, el Estado de México no únicamente cuenta con el padrón más grande del país, sino también con la base poblacional más amplia y diversa, debido a su extensión geográfica y económica. Esto implica realidades sociales y políticas distintas, que exigen el diseño de estrategias de promoción de la cultura política democrática y de educación cívica que atiendan a dichas diferencias sociales, pero que también hagan avanzar la entidad en la aspiración del ejercicio amplio de las libertades y derechos que están en la base de la concepción de ciudadanía.

La democracia no se reduce a la participación electoral, aunque ésta es base de su práctica, sino que va más allá, puesto que se reproduce en la interacción cotidiana entre el gobierno y la ciudadanía en ámbitos muy diversos. Promover la cultura política democrática implica también la construcción de espacios e instrumentos que permitan que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y libertades, sin que haya momentos de frustración porque las estructuras sociales y políticas no permitan dicho ejercicio en aspectos específicos.

De la misma manera, los esfuerzos de educación cívica requieren la modificación de las relaciones humanas que aún se encuentran enraizadas en nuestra sociedad. Por ejemplo, promover la igualdad de género requiere mecanismos de socialización que cuestionen la relación de poder existente entre hombres y mujeres, para modificar los efectos de esa relación desigual.

Los órganos electorales han padecido el mismo síndrome que el IFE presenta desde su creación, al asumirse como los responsables de la

construcción de una cultura política democrática que sea la base de la participación política de la ciudadanía. En cada elección, los órganos electorales ubican metas de participación mínimas ideales para entender que cumplieron con su responsabilidad.

Sin embargo, ¿es esto realmente una responsabilidad que los órganos electorales deben asumir sin cuestionamiento? Esta es una discusión que se debe dar en el seno de las legislaturas y en conjunto con dichos organismos, pues la elaboración de políticas específicas para construir una ciudadanía realmente democrática y de largo plazo, que asuma sus derechos y libertades de manera activa, implica un trabajo arduo que no se limita a lo que los organismos electorales realizan ni a los recursos que reciben.

CONSTRUCCIÓN DE LA LEGALIDAD ELECTORAL

Los organismos electorales locales son, en general, órganos constitucionales autónomos, que de origen tienen una lógica muy compleja con respecto al resto de los entes públicos. Por ejemplo, un organismo constitucional autónomo requiere un conjunto de arreglos muy específicos para su operación y, en especial, para poder convivir en un nivel de coordinación con otro tipo de espacios que van desde los poderes constituidos, pasando por órganos de gobierno, hasta los ciudadanos en particular.

Dichos órganos tienen una doble función, que es connatural al desempeño de su trabajo. La primera de ellas tiene que ver con el conjunto de la organización comicial estatal, es decir, una función que es administrativa desde la perspectiva del orden jurídico. Sin embargo, varios órganos electorales locales, como el órgano electoral federal, tienen también funciones jurisdiccionales que pueden competir con las de otro tipo de órganos como los judiciales.

Aparte de la organización comicial, los órganos electorales tienen también facultades reglamentarias para dar funcionalidad, por medio de disposiciones secundarias, al orden constitucional local electoral. En la discusión, es relevante la forma en que se establecen límites y alcances a estas facultades reglamentarias que incrementan la intensidad del conflicto entre los actores políticos porque buscan regular su comportamiento con respecto al espacio electoral.

De esta forma, construyen límites a los principales actores electorales, que son los partidos políticos, como el principal sujeto obligado en la relación que tienen los institutos locales con el ordenamiento y la estabilidad electoral en México, que incluyen, entre otros, distintos procedimientos sancionadores, de fiscalización, precautorios, etcétera.

Cuando esto ocurre, las autoridades electorales salen del orden administrativo y entran en otros aspectos que tienen que ver con la legalidad que es consustancial a la función electoral. Como ejemplo, el orden constitucional ubica el tema de la tutela jurisdiccional efectiva, que va más allá de la simple construcción de condiciones para que haya procesos justos, pues asume la necesidad de resguardar garantías mínimas y/o potenciales, cuando los derechos de los ciudadanos o partidos puedan verse afectados por decisiones específicas.

Podemos plantear la hipótesis de que los principios procesales, que sirven de base a los distintos procedimientos que los órganos electorales realizan, pueden no estarse cuidando al máximo en el momento de su aplicación, y que sea un elemento fundamental por el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) esté cuestionando diversos actos de dichos órganos, tanto en el nivel federal como en el local. ¿Estamos respetando y haciendo respetar los principios procesales de bilateralidad de la audiencia, de concentración de etapas, del contradictorio, de la máxima publicidad o el de inmediatez en cada procedimiento?

Este es un tema fundamental en lo que se refiere al fortalecimiento de la legalidad que es piedra angular de la democracia electoral mexicana, y del que los órganos electorales son responsables. Si esto no está funcionando como se pretende o hay problemas en el diseño para que sea un elemento eficaz en el orden electoral, es un tema que se debe abrir a la discusión legislativa.

Cuando observamos que el orden legal no se está adaptando a las condiciones reales o está siendo rebasado por otro tipo de disposiciones constitucionales o internacionales, estamos obligados a plantear los temas para que las legislaturas resuelvan lo conducente, de otra manera se crean contradicciones difíciles de resolver.

Esto representa un nivel más profundo en el proceso de transición política en México, y va en consonancia con el tipo de temas que han sido planteados en las reformas electorales recientes, como producto de la complejidad que caracteriza a nuestro orden legal, pero también de la interacción entre actores políticos. No es un tema que atañe únicamente a los partidos políticos, sino también a los órganos electorales mismos, en términos de las capacidades de coordinación que la propia Constitución federal y las locales, así como las distintas leyes, establecen. Ante temas más complejos, soluciones igualmente elaboradas.

Es fundamental que se revisen los procedimientos sancionadores en el orden local y en el federal, porque a pesar de que los órganos electorales no son legisladores, sí tienen una enorme influencia jurídica en el momento de establecer mecanismos que den salida a lo que las leyes electorales disponen.

En este contexto, un tema ha resultado relevante, tanto en la reforma electoral de 2007 y las subsecuentes en el espacio local, como en controversias iniciadas por distintos partidos políticos a lo largo de los procesos electorales de 2008 y 2009. Es el que se refiere a la propaganda gubernamental, donde las disposiciones parecen un tanto ambiguas,

aunque su aplicación ha generado experiencias relevantes para comprender el tema inicial de este ensayo, pero también el final, sobre la competencia electoral.

En el planteamiento sobre la propaganda que los distintos órdenes de gobierno realizan para dar a conocer sus logros, giran diversos principios. Por ejemplo, en el Artículo 134 de la Constitución federal se dice que los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Sin embargo, esto ubica distintos ámbitos de discusión, que van desde el régimen de responsabilidad de cada servidor público en cada orden de gobierno, hasta las formas en que una campaña de publicidad puede o no influir en la equidad de la competencia entre partidos al introducir elementos que están fuera del control de los mismos, pues una vez constituidos como gobierno, dejan de atenerse al ámbito exclusivo de la competencia partidaria, por lo menos en términos formales.

Pero hay distintos aspectos de la materia a tutelar por parte de los órganos administrativos y de los jurisdiccionales. Alguien diría que se debe proteger el tema de la equidad en la competencia, puesto que los partidos más pequeños o que no gobiernan no tienen la misma capacidad de influir en la ciudadanía a partir de acciones de gobierno que aún no realizan. Otros dirían que se debe tutelar el manejo ético de los recursos públicos para que no se desvíen de sus fines originales en beneficio de actores específicos, o simplemente porque dichos fines son más relevantes en términos del proceso administrativo por el cual fueron asignados.

En realidad, la ley parece clara, pues construye de manera sistémica una relación entre disposiciones que dan sentido a la restricción al uso

de recursos públicos para influir en campañas electorales. Sin embargo, la interpretación que se da a dicho sistema es fundamental para el tipo de resoluciones que cada órgano electoral y los jurisdiccionales, federal y locales, generan con respecto al tema, y como éste hay varios más.

Por ejemplo, cuando hay elecciones concurrentes y un instituto local determina, de acuerdo con su propia legislación, ciertos parámetros con respecto a la propaganda gubernamental, está asumiendo el tutelaje de ciertos derechos de acuerdo con lo que su propia ley establece. Sin embargo, si el mismo partido va al ámbito federal, el IFE puede asumir consideraciones distintas debido a que la ley federal le puede ordenar tutelar otros aspectos que la ley local no considera.

Por ejemplo, en el Estado de México el código electoral ordena detener las campañas de promoción gubernamental en los tres órdenes de gobierno durante el periodo de campañas, con algunas excepciones. En el ámbito federal, en cambio, únicamente se especifican, y se refuerzan con tesis del TEPJF, los criterios que deben tener este tipo de campañas, evitando que se promuevan nombres, imágenes, voces, símbolos, etc., que impliquen promoción personalizada de servidores públicos. En el momento de decidir sobre quejas o denuncias que hacen los partidos políticos, los órganos electorales tienen que asumir los ordenamientos que dan sentido y fundamento a su acción, a pesar de las posibles contradicciones que dicha acción encuentre en las distintas normas aplicables.

CONCLUSIÓN

Quienes estamos en el ámbito electoral o somos sus observadores, hemos visto la complejidad con que se ha desarrollado la norma, los procedimientos, los resultados, los mecanismos de evaluación, etc., del trabajo electoral. Se ha intensificado en la especialización del campo el

requerimiento de un manejo profundo de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de responsabilidades sancionatorias, un lenguaje jurídico especializado, procedimientos impecables, etc., porque se ha convertido a los organismos electorales en autoridades administrativas, pero también en semijueces de las acciones específicas de los partidos.

La legislación limita a los partidos políticos y sus candidatos a realizar campañas en las que prevalezcan las propuestas que informen sobre las soluciones que se plantean para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Hemos transitado, en los últimos lustros, de un estado sin controles democráticos a otro en el que la democracia es el principio y la norma del poder público y su ejercicio. Hemos llegado a un punto en que la sociedad no sólo quiere aportar recursos, esfuerzo, confianza, para consolidar las instituciones democráticas; ahora demanda respuestas, soluciones, información, claridad, calidad y honestidad de las instituciones, así como de los protagonistas de la política.

La transparencia y la rendición de cuentas son prácticas de una gestión democrática que han llegado ya a las instituciones electorales y los partidos políticos. Son una oportunidad para demostrar que cumplen con la responsabilidad que la ciudadanía les confiere. Así, en los órganos electorales se ha asumido la responsabilidad de abrirse a otros espacios de control ciudadano, para ser más eficaces y austeros en la organización de los procesos electorales.

El abstencionismo es un peligro que puede presentarse también como un problema de fondo, pues si los ciudadanos no participan en los procesos de decisión democrática, es probable que no confíen en la imparcialidad de su organización y que consideren que no tienen la información suficiente o que no se vean reflejados en las distintas opciones políticas; pero también, es probable que no haya crecido en ellos el aprecio por la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2008.
- Código Electoral del Estado de México, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2009.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 2009.
- DIAMOND, Larry, *Developing Democracy, Towards Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia y María Eugenia Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés, 2000.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave*, Norman, The University of Oklahoma Press, 1993.
- WOLDENBERG, José, *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones (Colección Para entender), 2006.
- , “Hacia las elecciones en México: una espiral virtuosa de pluralismo y democracia”, *Nueva Sociedad*, México, núm. 202, 2006, pp. 23-30.

Una propuesta
de educación para
el civismo:
la construcción
de la democracia
desde el trabajo de los
órganos electorales

Emilio Zebadúa

En la actualidad partimos de una paradoja que domina el debate de la política nacional: por una parte, prevalece un consenso sobre la falta de funcionalidad, no propiamente del aparato del Estado, sino, más bien, de la propia política –del quehacer político cotidiano y ordinario y, de mayor trascendencia, sin duda, de los procesos políticos de toma de decisión entre los poderes, dentro de éstos, y entre los tres niveles de gobierno–, y, por otra parte, el día a día transcurre en una dinámica de relativo orden público, aplicación de la ley (dentro de márgenes más o menos ordinarios –que no estrictos–, de acuerdo con nuestra tradición política, jurídica y cultural) y tranquilidad social.

Es difícil, sin embargo, aislar la anterior visión contradictoria sobre el estado de la gobernabilidad en el país, del clima de inseguridad –producto de la delincuencia y de la “guerra contra el narcotráfico”– que domina el escenario nacional. Pero es necesario hacerlo para lograr un análisis útil en el contexto de una explicación sobre la construcción de la democracia a partir de lo que los organismos electorales y otros actores pueden hacer desde el ámbito de la educación y, en particular, de los contenidos cívicos.

Esta aparente contradicción genera, en cualquier caso, una creciente frustración entre los círculos de la propia política, los medios de comunicación, los negocios y los espacios de participación electoral. En el extremo, hay quienes equiparan la situación actual de la política a una falta de, ni más ni menos, “governabilidad democrática”, sin importarles que los ciudadanos de nuestro país continúen pagando impuestos, acudiendo a votar; cumpliendo con sus responsabilidades cívicas y llevando a cabo actividades productivas en su empleo. Incluso, por lo menos, que se realicen todas estas tareas sociales dentro de índices de cumplimiento que no difieren de patrones históricos que marcan la relación entre Estado y sociedad.

POLÍTICA Y POLÍTICAS PARA LA DEMOCRACIA

Es un dato real la insatisfacción con la política –debido al marco conceptual dominante de la política actual, no sólo en México, sino en la mayor parte de América Latina– y, específicamente, con la política democrática. Es en este contexto como debemos entender la campaña sobre el voto nulo, en vísperas de la elección intermedia del 5 de julio (de 2009). Por ello, la pregunta que no puede obviarse (si bien tendría que matizarse significativamente) es: ¿qué se requiere modificar en el diseño institucional de la política y de la cultura política en nuestro país para que ésta, por decirlo llanamente, funcione bien o, simplemente, mejor?

En la búsqueda actual de propuestas para el mejor funcionamiento de nuestra política subyace una consideración histórica –no expresada tan nítidamente como debiera en la larga discusión que ya se ha dado en estos años–, a saber: si la situación prevaleciente en la política es producto de elementos estructurales o, más bien, mayoritariamente de

carácter coyuntural; es decir, ¿tendríamos las mismas interrogantes y llevaríamos a cabo las mismas investigaciones de ciencia política y de ciencia administrativa, si la composición partidista del Congreso variara en unos cuantos curules o si *el estilo de gobernar* del presidente de la República fuera de una cierta forma o de otra?

En otras palabras, ¿es que nuestro sistema político no funciona en la pluralidad que se ha construido en los últimos quince años y, más marcadamente, desde las elecciones federales de 1997 —que dieron origen a la LVII Legislatura y al primer gobierno democrático en la Ciudad de México— y, de manera definitiva, desde el triunfo de la oposición en la elección presidencial del año 2000? ¿O es que, sencillamente, no funciona bajo la actual composición política del Estado nacional y la actual integración plural del Legislativo y de los niveles estatales y municipales de gobierno?

Puesto en números: ¿si el presidente (Ernesto Zedillo en 1997, o Vicente Fox durante todo su sexenio, o Felipe Calderón durante la LX Legislatura) hubiera tenido la mayoría en el Congreso de la Unión, existiría la misma preocupación por la falta de institucionalidad de la política? ¿Si el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubiese ganado en 2000, y toda vez que cuenta con un número importante de gobiernos estatales y de miembros en ambas cámaras del Congreso, avanzaría la política al mismo ritmo? ¿Es una cuestión de qué partido se encuentra en el poder? Finalmente, ¿los promotores de determinadas reformas político-electorales están a favor de ellas porque corresponden a un modelo histórico del Estado democrático, o bien porque defienden o, alternativamente, se oponen a ciertas políticas públicas o reformas económicas? ¿Sostendrán todos los actores la misma serie de propuestas que hacen hoy, con una composición diferente del Congreso, o de una cambiante relación de fuerzas en el sistema federalista? ¿Es pues, nuestra discusión, una discusión sobre el diseño estructural de la

política o una cuestión de relación de fuerzas, agendas y preferencias electorales?

Las respuestas a estas interrogantes están relacionadas con un diagnóstico más amplio sobre la naturaleza del régimen democrático que nos rige, con el proceso de transición que el país ha vivido en los últimos veinte años —por lo menos— y con el funcionamiento práctico del marco institucional del Estado de Derecho.

Este análisis no se ha hecho; ni siquiera en las propuestas más amplias y ambiciosas para una nueva constitución o para la reforma integral del Estado. Hay un razonamiento que reúne propuestas específicas con las políticas públicas y los fines que dichos proyectos pretenden asegurar al Estado o a alguno de los poderes o niveles de gobierno en particular, esto es, que vincula reformas legales específicas con objetivos de política específicos. ¿Qué relaciones queremos que imperen entre y dentro de los poderes y los gobiernos de los tres niveles para lograr metas concretas? ¿En qué contexto *cultural político* puede avanzar la construcción de la democracia en nuestro país?

DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

El funcionamiento del Estado no debe verse como un fin en sí mismo, ni cualquier diseño de funcionamiento logra los mismos propósitos. Se requiere un rediseño del sistema político que permita alcanzar metas previamente acordadas o que promueva un grupo político-económico particular que logre la mayoría o la hegemonía. Pero este proceso debe llevarse a cabo en el contexto de: 1) un proceso electoral *equitativo*; 2) un marco institucional *sólido*, y 3) una cultura política *democrática*.

En lo que al menos nos deberíamos poner de acuerdo es en que existe un mínimo en lo que respecta al funcionamiento de la política. Ese mínimo no es, por otra parte, ni obvio ni evidente. Tiene que ver con el apego a la legalidad y a los principios de una cultura de y para la democracia. Todos los actores interesados en el funcionamiento del aparato del Estado para hacer política (en cualquier diseño democrático) deberían antes comprometerse con la ley, como frontera para la actuación, como instrumento de decisión, como árbitro para dirimir controversias, etcétera. Lo anterior sólo es posible si en el ámbito cultural hay un respeto por la práctica democrática.

Lo que sabemos hoy y está documentado, en caso tras caso, y sin exceptuar a ningún poder, ni al Congreso, ni al Instituto Federal Electoral (IFE), ni al Ejecutivo, ni al propio Poder Judicial, ni al Banco de México, ni a los partidos políticos, ni a los gobiernos de los otros niveles, es que la regla de la legalidad en la cultura democrática no siempre se cumple estrictamente. Existe un margen de discrecionalidad o, si se quiere, de arbitrariedad en el quehacer político cotidiano. Esto es, en gran medida, lo que contamina la posibilidad de distinguir aquello que, por ser estructural en el diseño, requiere modificarse y aquello que depende de factores más circunstanciales, como la cultura dominante de los políticos, jueces o funcionarios administrativos o los criterios de la lucha por el poder entre los principales actores nacionales.

Es prácticamente un lugar común empezar señalando que lo primero que se requiere para que exista funcionalidad democrática, mayor certidumbre política y certeza jurídica es que los actores políticos y los poderes públicos se apeguen a la legalidad, en cada acto y en todo momento. Esto permitiría introducir institucionalmente fluidez a los procesos de toma de decisión y seguridad de que los cambios o reformas serían cumplidos por aquellos que están obligados a procesar las decisiones dentro del Estado nacional. Las diferencias o conflictos in-

cluso contarían con métodos predeterminados para su solución. Pero el apego a la legalidad se relaciona con la cultura democrática; no es un tema neutral.¹

El marco legal vigente en México desde 1917 se ha desarrollado a la sombra de un Estado centralizado y vertical, lo que ha traído como consecuencia la interpretación y aplicación de las leyes en el contexto de una cultura autoritaria y discrecional. Sobre las normas, por detalladas y precisas que sean, se ha impuesto históricamente la voluntad del poder. La transición democrática en los estados y en el nivel federal ha modificado, en principio, las relaciones políticas entre los poderes del Estado nacional y las entidades federativas.

El cambio democrático registrado en el país desde inicios de los años noventa ha traído como consecuencia nuevos equilibrios. La aplicación de la ley no puede tener el fundamento de antes. Se han modificado las relaciones entre los poderes de la Unión, entre el gobierno federal y los estatales, y también dentro de los propios órganos y dependencias respectivas. El “uso” de la ley debe corresponder, por lo tanto, al nuevo contexto político y a la redefinición de los equilibrios de poder. Esta es una lección que debe aprender la autoridad electoral (el IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF–, los institutos electorales de los estados), pero también que esta autoridad electoral debe *impartir* y *difundir*.

Los conceptos fundamentales del derecho positivo mexicano no necesitan cambiar, a pesar de las recientes transformaciones del mapa político del país. Deben, más bien, interpretarse a la luz de una (nueva) cultura democrática. Es necesario que se apliquen en cada una de las decisiones de autoridades, legisladores y jueces, con un sentido democrático, de equilibrio de poder y dentro de una cultura de la legalidad.

¹ Véase Emilio Zebadúa, *Manual del “fair play”. Guía ética para la política*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección popular), 2005.

Ni los más críticos juristas o politólogos de la Constitución consideran que deben reformularse las garantías individuales. En ellas se encuentran elementos democráticos básicos (libertad de expresión, derecho de asociación, entre otros) que –interpretados desde una perspectiva que tenga al individuo y a la sociedad, y no necesariamente al Estado, en un lugar preeminente dentro del sistema de justicia– permitirán una mayor democratización del país.

UN MODELO DE ESTADO PARA LA DEMOCRACIA MEXICANA

Antes de emprender una reforma integral del Estado es necesario hacer, por lo menos, dos tareas; una teórica, de reflexión intelectual, por medio de la cual se conciba qué tipo de modelo de Estado (en el diseño de sus partes y las relaciones entre éstas) requieren la sociedad y la política en nuestro país en el largo plazo; otra, más operativa y específica, de realizar reformas a la Constitución y a la ley para que, en el corto plazo, funcionen algunas instituciones del actual modelo de Estado. Propongo las más importantes e inmediatas de estas reformas: 1) ampliar el sistema de la Constitución a través de la Acción de Inconstitucionalidad y la Controversia Constitucional; 2) lograr un funcionamiento interno eficaz del Congreso de la Unión; 3) fortalecer el sistema de fiscalización de los procesos electorales; 4) extender el esquema de responsabilidades de los funcionarios y de rendición de cuentas de las autoridades públicas; 5) revisar el proceso de aprobación y hacer el seguimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación de las finanzas públicas; 6) modernizar el sistema de justicia; 7) impulsar la transparencia en la información sobre las finanzas públicas; 8) regular la competencia de los medios de comunicación; 9) llevar a cabo una amplia re-

forma educativa, y 10) revisar los principios básicos de la (pasada) legislación electoral.

Las anteriores propuestas se encuentran en la agenda de trabajo del Congreso de la Unión, en las negociaciones entre los partidos políticos y en el ámbito de responsabilidades políticas del presidente de la República. Un retraso adicional en las reformas legales necesarias para el mejor funcionamiento de nuestro sistema político amenaza —en el mediano plazo— con complicar aún más la gobernabilidad democrática del país. Sin embargo, es necesario, antes de avanzar por una reforma política amplia, volver a revisar y actualizar el marco jurídico en materia electoral.

A pesar de los avances que representó la reforma “definitiva” de 1996, por la cual se dotó al IFE de plena autonomía y se constituyó el tribunal electoral como parte integral del Poder Judicial, los temas de debate en materia electoral se han ampliado y diversificado. La más reciente reforma electoral (recién abierta a una nueva discusión con miras a la elección presidencial de 2012) no logró resolver los nuevos retos y tareas, ni de los ciudadanos, ni de las autoridades electorales —abrumadas por responsabilidades complejas, sin los instrumentos necesarios para cumplirlas eficazmente.

CREACIÓN DE CIUDADANÍA DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES

En la última década, bajo los varios consejos generales que han conducido el IFE, se ha impulsado la difusión de las ideas sobre una cultura ciudadana en favor de la democracia. Los resultados avalan que desde esa instancia se cree y se mantenga un diálogo democrático, de ideas y principios, con los más diversos actores institucionales, políticos y de la sociedad civil, en México y en el resto del mundo.

Tiene sentido, así, que el IFE que vimos nacer y consolidarse en la década de los noventa participe activamente en el proceso que los teóricos denominan de “Nation-Building” —que, en realidad, es la tarea a la que ha estado abocado desde el principio—. Principalmente o, mejor dicho, más notoriamente, esta labor se ha realizado mediante la organización de elecciones, la *credencialización* de los ciudadanos y las salvaguardas del voto libre y secreto. Un paso trascendental en esta ruta fue, sin duda, la extensión de la logística del voto al extranjero, incorporando, o, mejor dicho, reincorporando (potencialmente), a millones de mexicanos a la Nación.

Una labor expresamente conferida al IFE desde su origen y concepción ha sido también la de formar ciudadanía, y hacerlo por medio de las ideas, de la educación cívica. Una tarea menos tangible, quizás menos crítica, en el corto plazo o coyuntura, pero determinante, a la larga, para la consolidación y viabilidad de una democracia. En este periodo de globalización e interacción de múltiples maneras entre las sociedades, una democracia moderna o, incluso, una nación moderna, no puede prescindir de una base social, ciudadana, con convicciones democráticas, que reconozca el valor de los procesos electorales en el funcionamiento estable y duradero de la política.

La educación cívica se ha nutrido de escuelas de pensamiento antiguo y clásico, y se ha enriquecido con los principios y los modelos de la Ilustración y el positivismo para alimentarse de diversas (y hasta contradictorias) corrientes de pensamiento social del siglo XX.

Aún así, las especificidades de los contenidos y enfoques de la educación cívica, si bien universales, dependen, no sólo de las realidades concretas de los países distintos, sino de las circunstancias cambiantes de la historia política: no es lo mismo el reto de la construcción de la ciudadanía en México en los años noventa que el que existe hoy día. El IFE, en su proyecto de educación cívica, debe (y lo ha estado hacien-

do) actualizar sus parámetros teóricos y prácticos. (Debo agregar que lo dicho aquí para el IFE es aplicable, por supuesto, en el ámbito de sus competencias, a los institutos electorales en los estados y en el Distrito Federal.)

La educación cívica es, a la vez que algo básico y simple en su concepción, un enorme desafío intelectual, de reflexión primero, y luego de instrumentación con cantidades masivas de personas –viejos y nuevos ciudadanos–. Es, ni más ni menos, una ingeniería política, social y cultural de enormes complejidades. Lo sería, incluso, si siquiera existiera la voluntad del Estado de llevar a cabo un proceso semejante de educación, si hubiera unidad de propósitos dentro del Estado, y si la dinámica social, cultural y/o de comunicaciones y tecnologías de la sociedad lo permitiera.

Cuando me tocó participar como funcionario de Estado –en un momento de transición política, en la segunda mitad de la década de los noventa, o cuando, poco después, en la misma coyuntura, vi de cerca los esfuerzos del Estado para reconstituir el tejido social, la paz y la gobernabilidad en un rincón excepcional de la nación mexicana, como lo es Chiapas–,² me quedó claro que era nuestra responsabilidad, si de verdad se iba a impulsar la democracia de los ciudadanos en México; que el proyecto no sólo era formal o legal, o institucional y organizacional, sino que era –es, en realidad– político e ideológico.

Formar ciudadanos en México (y en muchas partes del mundo) es, todavía, una labor pendiente. Pero elaborar una teoría para la educación cívica en el siglo XXI es, incluso, una tarea previa que se requiere desarrollar –desde muchos puntos del mapa–. Y, por supuesto, así como en 1997 o en 2000 el IFE ocupó (y ocupaba) un lugar privilegiado y es-

² El autor fue consejero electoral del IFE de 1996 a 2000, y secretario de Gobierno de Chiapas de 2000 a 2003.

tratégico (pero no exclusivo o, incluso, incuestionado), hoy nuevamente (o todavía) lo hace. El IFE tiene la facultad legal, la responsabilidad histórica y los recursos materiales e intelectuales; falta ver si tiene el poder político para hacerlo. En nuestro periodo 1996-2000 no lo tuvo, pero sí se llegó a plantear.

La educación cívica tiene distintos vectores que apuntan en varias direcciones. Uno de los más importantes es la capacitación electoral, la participación de los ciudadanos en las elecciones y, más amplia y ambiciosamente, en la conformación de la ciudadanía. Sin embargo, considero aquí otro vector, menos difundido, más enredado si se quiere, pero más radical en un periodo de transición hacia regímenes democráticos: el uso democrático de la ley.

Me refiero a que, en particular, el diseño de las políticas gubernamentales conlleva una visión (explícita o no) de un orden moral público, e, incluso, a que en la interpretación y aplicación de la ley (aun en los casos en que éstas se llevan a cabo de la manera más literal o textual posible) el juez o funcionario incorpora su propia concepción política y ética más amplia. Sin embargo, al igual que el concepto del *fair play*, recientemente impulsado y enfatizado en los partidos de fútbol por parte de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA), la tesis que aquí se desarrolla busca destacar y rescatar que no basta en la política (ni en el fútbol) ceñirse a las leyes o al reglamento formal, sino que, a partir de un concepto compartido por los actores y los jugadores de cómo debe desarrollarse “el juego”, es necesario que las leyes y los reglamentos sean aplicados por todos —árbitros, equipos, jugadores, autoridades, incluso espectadores— en el espíritu del “juego”, para beneficio del mismo. El *fair play* obliga a considerar que en la propia política las decisiones traen aparejado —y tienen, explícita o implícitamente— un juicio de valor. Más aún: que siempre se debe buscar asumir una posición éticamente fundada, ya sea en la política —entendida en general—,

ya sea en alguno de sus aspectos específicos, por ejemplo, la aplicación de una medida administrativa o un fallo judicial, justamente para el beneficio de la política democrática.

Lo que marca la diferencia en cuanto a la posición política que un individuo pueda asumir depende, a fin de cuentas, de su concepción personal y subjetiva de la ética. En el fondo, la valoración sobre una decisión o, más aún, sobre el modelo en que se basa la puesta en práctica de una política, es lo que distingue una posición progresista o de avanzada, de una de naturaleza conservadora o reaccionaria. La política tiene que ver con la lucha por imponer un modelo —económico, político, jurídico— sobre otro, pero también tiene que ver con la lucha dentro de un modelo dominante por mejorar las condiciones de los individuos y los grupos que integran la sociedad que se rige por dicho modelo. Es válido y necesario actuar en todo momento, aun reconociendo el predominio coyuntural o histórico de un modelo específico.

Las condiciones estructurales para los cambios en los modelos son complejas y dependen de un conjunto de elementos y fuerzas económicas y políticas que no deben perderse de vista en el análisis y la acción, pero en los periodos históricos de dominio de un modelo en particular tampoco se puede optar por la pasividad determinista o la opción del “todo o nada”. En la política se debe actuar permanentemente y de manera integral (en todos los temas de la agenda) según las reglas del juego —luchando por el *fair play*.

ÉTICA PARA LA DEMOCRACIA

Las fuerzas y los individuos democráticos que actúan dentro del modelo dominante requieren un manual o guía ética que les proporcione los instrumentos de análisis e interpretación de las políticas públicas y del

derecho. Deben utilizar y participar del lenguaje del modelo dominante, pero con una lógica de cambio progresista. En el caso del marco jurídico, por ejemplo, deben darle un uso democrático a la ley. En el caso de los programas económicos deben revelar las consideraciones éticas en que se sustentan las posibles alternativas de política pública.

A principios de este siglo, la separación entre la moral y la política (específicamente la política económica) parece ser completa. Las referencias con “contenido social” y “compromiso ético” no desaparecen del discurso público, y las resoluciones judiciales y administrativas más bien aparecen como mero formulismo en la mayor parte de la retórica política. Ya el propio Cicerón, en los orígenes históricos de la política, cavilaba sobre la tensión permanente entre la virtud y el quehacer político concreto. El político (y el ciudadano) con responsabilidad cívica tenía, según su concepción, que apearse a las virtudes cardinales de sabiduría, justicia, entereza y templanza o prudencia, frente a los desafíos y las tentaciones del poder o la avaricia. Pero estas virtudes rara vez sirven hoy día como referencia o parámetro ético para la toma de decisiones en cualquiera de las principales órbitas del poder público —ya sea en la ejecución de acciones administrativas, ya sea en la aplicación de políticas y programas económicos.

En la fundamentación y motivación de las resoluciones judiciales (en este caso, más que en ningún otro, ligadas en principio intrínsecamente a una concepción de la justicia), la escuela legalista que aún domina entre jueces y abogados exige un apego estricto a la letra de la ley, sin interpretaciones o consideraciones extrajurídicas. Por ende, tampoco aquí se permite que interfieran elementos exógenos (esto es, consideraciones políticas, sociológicas o incluso éticas) si no se desprenden expresamente de la ley.

La posición progresista que actúa dentro del Estado debe —a partir de las condiciones contemporáneas dominantes en el mercado y la políti-

ca— dar un uso democrático a la ley y así explotar sus posibilidades intrínsecas en favor del cambio progresista. La ley y el derecho proveen, en una concepción teórica e interpretativa democrática y progresista, de un instrumento para transformar la política e incidir para propiciar una distribución más equitativa de la riqueza y los recursos. Es la forma de poner en funcionamiento el concepto del *fair play* en el acontecer político cotidiano.

Por ello, es necesario partir del análisis del funcionamiento interno del Estado y revisar en la práctica la aplicación de la fórmula de equilibrios entre los poderes. ¿Qué garantías o contrapesos legales deben existir para asegurar el debido equilibrio entre los poderes y los órganos del Estado? Esto es especialmente importante en México en momentos en que, tanto federal como localmente, las autoridades son por lo regular elegidas con votaciones menores a 50% o por mayorías relativas, y la pluralidad en la composición de los órganos públicos de poder ha modificado de facto las reglas y los procedimientos en la toma de decisiones.

El cambio democrático que se ha registrado en el país en los últimos años ha traído como consecuencia nuevos equilibrios. La aplicación de la ley no puede tener el fundamento de antes. Se han modificado las relaciones entre los propios poderes de la Unión, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, y también dentro de los propios órganos y dependencias. El uso de la ley debe corresponder, por lo tanto, al nuevo contexto político y a la redefinición de los equilibrios de poder.

En la interpretación y aplicación del derecho —ya sea en la relación entre el gobierno y los ciudadanos o entre los propios poderes del Estado—, la diferencia fundamental estriba, pues, en la fuente de la que se deriva la legitimidad de la ley: es la fuerza o la autoridad. En un régimen plural en el que existen divisiones y equilibrios entre los poderes no puede imponerse la fuerza sin que se violenta, o incluso se quiebre, el propio sistema de gobierno.

En el funcionamiento democrático de los distintos organismos y dependencias públicas, el derecho adquiere un nuevo valor y una mayor utilidad. Las leyes y los reglamentos específicos establecen las facultades y las atribuciones, los límites y las prohibiciones, los procedimientos y los plazos a los que deben ceñirse los órganos del poder público y los funcionarios y autoridades que lo ejercen. La ley es el elemento que introduce –o reintroduce– el orden donde antes había discrecionalidad. La garantía de legalidad es por ello uno de los conceptos fundamentales de un régimen democrático.

La cultura democrática es el espacio o el ambiente, y también el prisma, a través del cual los ciudadanos conciben y entienden sus derechos y obligaciones y las autoridades realizan la lectura de las leyes y de los códigos. En última instancia, no hay sustituto perfecto para la mentalidad del individuo.

La concepción de la democracia define la forma concreta en que, tanto ciudadanos, como autoridades, se relacionan con las leyes. Expresa Régis Debray: “La república interior cuenta más que la forma de gobierno. Cuando ya no está en los corazones sino sólo en los textos, su fin está próximo”.³ Es el grado de educación cívica o política el que permite o impide que el ciudadano pueda discernir en la vida democrática, desarrollar conciencia crítica y evitar ser objeto de manipulación.

Por ello, el civismo es un instrumento de cambio poderoso dentro de la democracia, porque influye incluso en las propias autoridades encargadas de interpretar y aplicar la ley. El grado de desarrollo de la cultura democrática de una sociedad determina la forma en que se materializa el Estado de Derecho frente a situaciones concretas.

³ Régis Debray, *La República explicada a mi hija*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 25.

Cuando se haga una revisión histórica del proceso de transición que ha vivido el país en el último cuarto del siglo XX y los primeros años del actual, no se podrá ignorar el cambio profundo que ha registrado el marco legal e institucional. Pero el cambio democrático más ampliamente concebido es una cuestión de mentalidades y, por lo tanto, su paso es más lento y su plazo es el de la *longue durée*.⁴

CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA

Todavía tenemos que reconocer, como sociedad política, que es necesaria una reforma del Estado, que es necesario llevar a cabo modificaciones de fondo en el funcionamiento de las principales instituciones políticas. Es necesaria una nueva relación entre el Congreso y el Ejecutivo, una nueva regulación de los dineros en los procesos electorales, un sistema de representación mucho más cercano a la sociedad y un nuevo marco federalista (fiscal, educativo, etcétera). Necesitamos que el funcionamiento del Estado mexicano permita que los gobiernos puedan cumplir con las demandas de los ciudadanos de manera más eficaz.

Este proceso de reestructuración del Estado comprende el trabajo de la educación cívica, el nuevo civismo democrático para formar ciudadanos que participen en este nuevo marco político que ya tenemos. Este trabajo lo tienen que desarrollar los partidos políticos, el IFE, los institutos electorales de los estados y del Distrito Federal, el gobierno y la sociedad en general. Por lo tanto, en esta reestructuración también está claro –y así lo han venido planteando distintos actores, el Sindicato Na-

⁴ La *longue durée* (larga duración) es un término acuñado por Fernand Braudel y la escuela historiográfica francesa de los Annales para referirse a un enfoque del tiempo histórico basado en la consideración del largo plazo.

cional de Trabajadores de la Educación (SNTE), las asociaciones de padres de familia y las autoridades educativas— que es necesario igualmente adecuar las estructuras, el sistema, pues, educativo nacional a los tiempos actuales. Sin una nueva reforma educativa *moderna*, difícilmente se va a construir una nueva cultura democrática y una nueva ciudadanía.

Todo se puede sintetizar de una manera muy simple: el país cambió, pero no así nuestro sistema y nuestras instituciones en muchos ámbitos —el electoral, el educativo—, y eso es lo que hay que actualizar con estos procesos. Se requiere una propuesta para un nuevo civismo.

A partir de las elecciones federales de 1997, y desde la Comisión de Educación Cívica del Consejo General, se lanzó en el IFE un amplio y ambicioso programa en favor de un nuevo civismo, buscando que se transformara la concepción, imperante durante la mayor parte del siglo XX, de un Estado centralizado, autoritario, en el que el ciudadano era, más que ciudadano, un subordinado de ese Estado, y que, en cambio, surgiera un nuevo civismo para fomentar una nueva cultura democrática. Se instauraron nuevos programas y proyectos que a la fecha siguen vigentes en el IFE, y que, en su conjunto, buscaban convertirse en una matriz institucional para una nueva cultura ciudadana.

Más recientemente, el IFE y la Secretaría de Educación Pública (SEP) signaron una alianza cuyo objetivo estratégico es el regreso del libro de civismo a la enseñanza básica para que, a partir del nuevo ciclo escolar, se entreguen desde el primer grado. En sí sola, la idea de cimentar en los planes académicos el conocimiento y la vivencia de las reglas básicas de la democracia, a efecto de formar nuevos ciudadanos que participen del nuevo marco político del país es, en gran medida, no solamente deseable, sino necesaria.

A todo esto, la única salvedad respecto a la propuesta de la SEP es la exigencia de que los contenidos del texto sean motivo de una profunda revisión y de una amplia discusión plural para que no contengan un ses-

go que sustituya el de aquel Estado autoritario y centralizado por uno que no corresponda a las nuevas realidades plurales y democráticas del país.

En síntesis: el país cambió, pero no así nuestro sistema ni las instituciones en muchos ámbitos. La idea central, a la luz de este acuerdo entre el IFE y la SEP, será la de establecer los mecanismos de cooperación y articulación de tareas que permitan conjuntarlas, a partir de las distintas experiencias de las organizaciones sociales, del trabajo operativo que han desarrollado el propio IFE desde 1996, los partidos políticos, el gobierno federal y la sociedad en general.

En este proceso de reestructuración del Estado que comprende el ámbito electoral y el educativo, ciertamente los contenidos en materia de educación cívica estarán a cargo de la SEP, por su papel preponderante, pero si se quiere evitar una centralización por parte del gobierno, habrá que invitar a otros actores, entre ellos, el SNTE, las autoridades electorales, no solamente federales, sino estatales, organizaciones civiles de la sociedad que han venido construyendo, en los últimos quince años, una nueva concepción del civismo democrático en México; por ejemplo, la Escuela de Capacitación de Educación Cívica de San Luis Potosí, Alianza Cívica y las comisiones de derechos humanos.

Resulta imprescindible, entonces, que se acúñen todos los esfuerzos, energías, recursos e iniciativas que se llevan a cabo en materia de educación cívica. No se trata simplemente de nutrir la estrategia de la SEP en la materia, sino de abrir un espacio de interacción que dinamice la relación de las organizaciones sociales, que incida de manera directa y permanente en la conformación de una cultura democrática acorde con las distintas realidades regionales, sociales, étnicas, de género y de edad que coexisten en el país.

Desde esta lógica, está claro que el IFE o, en los estados, los institutos electorales locales, no han sido ni serán el eje motor, ni mucho menos los que puedan plantear una posición única con respecto al nuevo

civismo; así que lo que puede hacer el órgano electoral es contribuir con sus enormes recursos y su presencia territorial en este proceso. La experiencia del IFE y de algunos institutos estatales electorales (como el de Jalisco, por ejemplo), con sus diversos programas dirigidos fundamentalmente a la atención de la población infantil y juvenil inscrita en el sistema de educación formal, indica inexorablemente que es necesaria la participación de todos esos actores sociales y políticos en la definición de los contenidos de los libros de texto, si es que se quiere evitar la introducción de contenidos sesgados.

La democracia y la educación van de la mano: uno de los fines del sistema educativo es la formación de ciudadanos capaces para la vida democrática. Los mexicanos han expresado ya en varias ocasiones la prioridad que otorgan a estos aspectos de la vida en sociedad: la democracia y la educación.

En diversas encuestas que se han aplicado, la educación es uno de los temas de mayor relevancia en el plano nacional; estos datos comprometen a todas las instancias e instituciones que están ocupadas en tareas educativas para redoblar esfuerzos y ampliar la cobertura y la calidad de la educación, así como para incorporar a los contenidos educativos del sistema formal los elementos básicos del ejercicio de derechos ciudadanos, la promoción de prácticas horizontales de relación frente a la autoridad, cuyo hilo conductor sea la igualdad de derechos y obligaciones.

VOTO Y CIUDADANÍA

A menos de veinte años de haberse iniciado la transición democrática, y a menos de una década de la alternancia en la Presidencia de la República, el principal debate de las pasadas elecciones intermedias giró

en torno a votar o no votar, o, más precisamente, a la propuesta de anular el voto el 5 de julio. ¿En qué momento de la historia reciente se perdió el impulso del discurso democrático? ¿Cómo es posible que, de entre todos los asuntos pendientes (y graves) aún en materia de política electoral, el tema que dominara el debate fuera la posible anulación del voto por un grupo minoritario de la sociedad?

Quizás el posicionamiento del tema se debió, por ello, no tanto a los méritos intrínsecos del argumento en favor del voto blanco, como a la debilidad propia de las instituciones (y de sus voceros y sus representantes) que debían defender el valor del voto. Nadie podía pretender que votar en blanco o anular el voto en tales circunstancias representara una posición progresista; a lo más, era una protesta aislada y marginal, una expresión individual de enojo. Ni sus promotores estaban organizados, ni tenían un plan común, ni siquiera un programa que fuera más allá de la jornada electoral.

La convocatoria de unos cuantos miembros de la sociedad civil, dispersos entre Puebla, el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey –con sólo la Internet como instrumento para vincularse políticamente entre sí– puso en jaque al sistema electoral vigente. Los partidos políticos no tuvieron la más mínima creatividad (o voluntad siquiera) para modernizar su discurso de campaña frente a la inconformidad de la sociedad civil. Y, por su parte, el IFE y el TEPJF, que desde su más reciente integración no han definido aún el papel que les corresponde jugar en la etapa actual de la transición democrática, no pudieron construir la autoridad suficiente para contener, ya no se diga acallar, la protesta cívica en contra del voto.

La magistrada presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís, expresó su desaprobación al llamado de ciudadanos a anular el voto, señalando que “es la única forma en que pueden participar directamente en la toma de decisiones públicas”. En el mismo sentido se expresaron el pre-

sidente del IFE, Leonardo Valdés, y varios de los consejeros electorales. En todos los casos, el impacto en el debate fue menor, si no es que irrelevante. La discusión continuó entre ciudadanos (incluido el ex presidente del IFE, José Woldenberg), como si las instituciones encargadas constitucionalmente (Artículo 41) de la organización de las elecciones –y de la educación cívica– no tuvieran nada que contribuir al debate.

En realidad, a los partidos políticos no les inquietaba mayormente el riesgo de un voto nulo; no importaba el porcentaje que fuera a alcanzar en la elección pasada; sea el histórico dos o tres por ciento o un inédito diez por ciento imaginado por los promotores del voto blanco. Al fin de cuentas, las fórmulas para determinar el ganador en una contienda, la asignación de representantes plurinominales o el reparto de las prerrogativas financieras están diseñados para proteger los intereses de los partidos.

Si los porcentajes corregidos (después de excluir los votos nulos del cómputo final) modifican marginalmente el reparto de dineros o de sitios en los órganos de representación, no es suficiente incentivo para modificar la estrategia convencional. Es algo que, no pudiéndose calcular estrictamente, no implica opciones claras y, por lo tanto, queda como un hecho fortuito (como otros) que no obliga a cambiar comportamientos.

El desafío principal de la campaña en favor del voto blanco es en contra del diseño democrático en abstracto, o, mejor dicho, en teoría. Pero no en contra de cualquier modelo de democracia, sino del modelo de la democracia mexicana tal y como se diseñó en los años noventa, se modificó en 2003 con la integración del fallido Consejo General que presidió Luis Carlos Ugalde, y se reformó estructuralmente en la pasada Legislatura. Los que se oponen a la anulación del voto defienden el actual diseño institucional, no un resultado electoral concreto o un equilibrio político particular. Pero lo defienden habiendo dejado que se deteriorara desde, por lo menos, 2003.

Por eso, para José Woldenberg es mejor votar por el menos malo que no votar. Es decir, prefiere defender el sistema actual aunque no funcione (porque se ha alejado del ideal democrático), que volverse su crítico, aunque sea de manera tímida e inofensiva. Esa, claramente, tampoco es una posición progresista, aunque sí es consistente con la que fue su posición reiterada en el periodo que le correspondió presidir el IFE en su carácter de consejero presidente (1996-2003) o después, con la postura que asumió ante el (mal) funcionamiento del IFE en las elecciones de 2006. Defender la democracia, o sus instituciones, independientemente del estado que guardan en cada coyuntura —la del pasado 5 de julio o la de la elección presidencial pasada o la de la renovación del Consejo General en 2003—, avala implícitamente el retroceso que ha sufrido el marco democrático en el país en estos últimos años.

Pero anular el voto tampoco asegura una respuesta favorable del sistema; menos aún de cada uno de los actores institucionales en lo individual. Pueden simplemente ignorarlo y continuar adelante. Los promotores del voto nulo, sin organización propia, sin una articulación social más allá de la convocatoria y sin un proyecto político de largo alcance, simplemente dejarán de incidir en la agenda de la política democrática en el nivel nacional.

Algo similar sucedió antes, en una escala mucho mayor, a la sociedad civil que se constituyó en los años ochenta y noventa, pero que se desintegró después de haber alcanzado sus objetivos más inmediatos (y superficiales) en 2000 —con el fin del régimen de partido monopólico o, al menos, la alternancia en el poder presidencial—. Son riesgos que trae aparejado el éxito en la política.

Sin embargo, quienes no podrán minimizar el impacto (previo y posterior) de la campaña ciudadana por la anulación de la boleta son, precisamente, las autoridades electorales, el IFE y el TEPJE. Que no hayan representado un dique al surgimiento y a la extensión de la campaña cí-

vica en contra del voto representa ya, de por sí, un fracaso de la autoridad encargada de la educación cívica.

Que se hayan mantenido al margen (o, peor aún, hayan sido puestos en dicha posición por los ciudadanos) da cuenta de que ni el IFE ni el TEPJF han desarrollado en estos años los mecanismos idóneos para incidir positivamente en la conformación de la cultura democrática en el país.

En descargo de los titulares de ambas instituciones, habría que señalar que la pasada reforma de la arquitectura electoral no sólo no tuvo como objetivo fortalecer la autoridad del IFE y el TEPJF, sino más bien, lo contrario. Además, desde el inicio, entre las tareas y prioridades que la reciente reforma legal asignó a estas instituciones, no estuvieron los temas de educación cívica y cultura política. Sin embargo, tampoco Leonardo Valdés o María del Carmen Alanís han otorgado importancia a esta función estratégica que tienen conferida, tanto el IFE como el Tribunal.

CONCLUSIÓN

Desde hace muchos años, el IFE y el TEPJF abandonaron la posibilidad de convertirse en las instituciones eje del debate democrático. Fue antes de la reforma electoral; antes incluso de Ugalde. En vísperas de las elecciones de 2000, al IFE le dio tiempo de consolidarse como árbitro con suficiente autoridad en la competencia democrática; pero lo que no pudo hacer en ese mismo periodo fue convertirse en el promotor principal de la educación cívica y la cultura política en el país. Para algunos, la tarea histórica del IFE era en ese entonces sólo organizar las elecciones; en la actual coyuntura, más bien adjudicar multas y monitorear *spots*, si acaso.

La lección que podrían desprender el IFE y el TEPJF de la campaña para anular los votos, del voto en blanco, es mucho más amplia y am-

biciosa. Tiene que ver con la tarea cotidiana de ambas instituciones en favor de una cultura democrática, independiente y por encima de los partidos políticos; que los trascienda.

Tanto Leonardo Valdés como María del Carmen Alanís cuentan en su trayectoria electoral con experiencias que les deberían permitir reconocer –aun en el nuevo marco legal e institucional vigente– las posibilidades de colocar la educación cívica en el centro de la estrategia del IFE y el Tribunal. Pero, por otro lado, también es entendible la tentación de buscar salir adelante en lo personal, dentro de la contienda política actual, limitándose a jugar el juego que les han impuesto los partidos. Y con esas reglas, el voto nulo sólo es un voto nulo.

Finalmente, si el IFE o el TEPJF no pueden (o no quieren) convertirse en el eje de un proyecto en favor del civismo y de una cultura democrática –como lo intentaron hacer sus antecesores institucionales desde, por lo menos, 1997–, entonces ese vacío debería ser llenado, si no por todos los institutos electorales locales, sí, al menos, por varios de ellos. Una propuesta de una cultura democrática es, hoy día, *todavía* el proyecto más importante políticamente que pueden emprender las autoridades electorales en el país.

LOS AUTORES

Gustavo Ernesto Emmerich

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador de tiempo completo y coordinador general del Programa de Doctorado y de Maestría en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Investigador nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación están relacionadas con los procesos políticos y las elecciones en América, así como con el Estado y el desarrollo en dicho continente. Recientemente coordinó la obra *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, publicada por la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Electoral del Distrito Federal, y coordinó el *Tratado de Ciencia Política*, editado por la Universidad Autónoma Metropolitana y la editorial Anthropos.

Norberto Hernández Bautista

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Profesor de Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en 2008-2009. Asesor del secretario de Gobernación en 2008. Director de Administración y coordinador de asesores del presidente municipal de Tlalnepantla de Baz. Asesor del presidente municipal de Coacalco. Consultor en temas de desarrollo municipal.

Gustavo López Montiel

Doctor y maestro por la New School for Social Research de Nueva York, y licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador en la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México. Profesor de asignatura de diversas universidades públicas y privadas en los niveles de licenciatura y posgrado. Investigador visitante en la Universidad de Harvard y Connecticut. Los temas de investigación más recientes se refieren a elecciones, partidos políticos, representación política y poder judicial.

Francisco Reveles Vázquez

Doctor en Ciencia Política en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular C de tiempo completo definitivo, adscrito al Centro de Estudios Políticos de la misma Facultad y Universidad. Investigador nacional nivel II, Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en Docencia en Ciencias Sociales 2000. Especialista en partidos políticos y elecciones en México.

Emilio Zebadúa González

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Harvard. Director de AZ, revista de educación y cultura. Presidente de la Fundación para la Cultura del Maestro del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral en 1996-2001. Secretario general de Gobierno del Estado de Chiapas en 2001-2003. Diputado federal en 2003-2006. Último libro: *Diálogos para la Reforma Educativa*, México, Zenago Editores, 2009.

Los procesos electorales desde la perspectiva local. Trayectoria, retos y aportaciones de los organismos estatales electorales y del Distrito Federal se terminó de imprimir en Talleres Gráficos del Distrito Federal, S. A. de C. V., Puente Moralillo 49, colonia Puente Colorado, delegación Álvaro Obregón, México, D.F., en noviembre de 2009. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Ibarguren Bernat, analista correctora de estilo. El tiraje fue de seis mil ejemplares impresos en papel bond ahuesado de 90 gramos y forros en cartulina cuché mate de 250 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.

