

261



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"

CIUDADANIZACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T E:

CLAUDIA VANESA GUADALUPE RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

ASESOR: LIC. JOSÉ FRANCISCO PEDRO PÉREZ HERNÁNDEZ

25/08/2000



ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE GENERAL

Contenido	Páginas
□ Introducción.....	1 - 4

PRIMER CAPITULO

- Portada.
- ♦ La persona humana como ser político.....5 - 18
- 1. Naturaleza política de la persona humana.....5 - 11
- 2. La política como ciencia y praxis.....12 - 15
- 3. Dualidad social y política de la persona humana.16 - 18

SEGUNDO CAPITULO

- Portada.
- ♦ Participación Ciudadana a través del régimen democrático mexicano.....19 - 44
- 1. Antecedentes de democracia participativa.....19 - 24
- 2. Definición de participación ciudadana.....25 - 30
- 3. Legislación aplicable en México de participación ciudadana.....31 - 44

TERCER CAPITULO

- Portada.
- ♦ Ciudadanización del Instituto Federal Electoral .45 - 78
- 1. Antecedentes.....45 y 46
- 2. Naturaleza Jurídica.....47 - 57
- 3. Definición.....58
- 4. Legislación Aplicable.....59 - 78
- Anexo Artículo "El Precio de la Desconfianza".

CUARTO CAPITULO

- Portada.
- ♦ Observación Electoral.....79 - 112
- 1. Antecedentes.....79 - 81
- 2. Naturaleza Jurídica.....82 - 86
- 3. Definición.....87
- 4. Legislación aplicable.....88 - 112
- Anexo Artículo "El proceso de apertura y la observación electoral en México" Este País. # 76. México. 1997.
- Conclusiones.....113 - 117
- Bibliografía.....118 - 120

INTRODUCCION.

Realizo el siguiente trabajo de investigación con el fin de contribuir, en lo posible, al conocimiento y aplicación de dos figuras jurídicas que reconoce la legislación federal mexicana en materia electoral: "Ciudadanización: Instituto Federal Electoral y Observación Electoral". En la medida en que, la sociedad mexicana participe activamente en el proceso electoral se irá gestando una relación real entre el gobierno, para así ser un país democrático. Como sabemos, en los países avanzados, la participación de la sociedad resulta decisiva en la formulación y aplicación de las políticas de gobierno. Entre más fortalecido esté el binomio sociedad-gobierno, son mayores los niveles de bienestar social.

Si bien es cierto, que el derecho electoral, no colma por sí solo las aspiraciones democráticas de los mexicanos, también lo es que la práctica democrática no podría consolidarse, sin la existencia y cumplimiento de las normas, que precisan los métodos para la participación ciudadana. La transición a la democracia, genera cambios en los actores y estrategias políticas gestándose así una nueva cultura política que replantea las reglas del quehacer público.

Hago la presente investigación, como resultado de mi participación en los siguientes procesos electorales:

- ⇒ Elecciones Federales de 1994, como capacitadora y observadora electoral a través de las ONG'S (ONU)
- ⇒ Elecciones del Estado de México, como observadora electoral.
- ⇒ Elecciones Federales de 1997, como capacitadora y observadora electoral.

Asimismo, llevo a cabo la presente investigación, para obtener el Título de **Licenciado en Derecho**, lo cual me permitirá servir a la sociedad. Igualmente, por el compromiso que adquirí al iniciar esta carrera: **buscar**

ante todo actuar conforme a derecho aplicando los valores de Justicia y Verdad. Además de darle las gracias a la UNAM, Campus Acatlán, de abrirme las puertas de su conocimiento y con la Nación para coadyuvar en lo posible a su desarrollo democrático político.

En el primer capítulo desarrollaré el tema de **la persona humana como ser político**; el cual versa sobre que la persona humana y el Estado se necesitan reciprocamente, a través de diferentes etapas, formas o manifestaciones de una misma realidad humana. La vida social, se apoya tanto en la persona humana como también descansa en la realidad social *de la misma, que es el Estado.*

La persona humana, es la suprema comunicación de la vida en la unidad indestructible con el orden todavía superior del espíritu. La persona humana, tiene un origen y un fin, entre los que se tiende la ruta más deslumbrante de los destinos posibles.

La persona humana, *no se basta a sí misma: necesita unirse con los demás seres, no sólo para progresar, sino para vivir; debe unirse con los otros, para mantenerse en el ser y realizar sus posibilidades de perfección, satisfaciendo en gran medida esta exigencia vital; la sociedad.* La persona humana, no puede quedar sola y desamparada, nos aparece así la vida social como una jerarquía armónica de medios naturales, para la realización de propósitos, de destinos, de necesidades humanas, como una articulación orgánica. Así se nos presentan como realidades naturales: la familia, el municipio, las sociedades intermedias; todas ellas para poder alcanzar la satisfacción de nuestros bienes materiales y espirituales, englobados en una organización. El Estado, es una extensión del hogar, es la tierra que nos dio patria y por lo tanto nos acoge.

En el segundo capítulo desarrollaré el tema **participación ciudadana a través del régimen democrático mexicano**, el cual versa sobre que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país,

directamente o por medio de representantes libremente elegidos"¹ y que "La democracia no es una canica".²

Por lo que un régimen democrático, no es para dividir, sino para unir y conciliar ideas que a veces parecen opuestas. Hoy por hoy, es la mejor fórmula, que se ha encontrado para mantener unidas en lo esencial a las modernas sociedades, cuya pluralidad surge precisamente de sus diferencias económicas, sociales, culturales, étnicas, religiosas, ideológicas y políticas.

A través de un régimen democrático, se busca que las decisiones que atañen al interés general sean tomadas por la propia sociedad. La democracia representativa y las elecciones periódicas de gobernantes y legisladores permiten que el pueblo delegue en el gobierno: la autoridad en el Poder Ejecutivo y en las cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Legislativo.

A quiénes creemos en la dignidad esencial de la persona humana y por eso somos humanos y en la capacidad de los pueblos de gobernarse a sí mismos y por eso somos demócratas, estos hechos nos abocan al tremendo desafío de encontrar esas respuestas.

Consideramos a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida.

En el tercer capítulo desarrollaré el tema **Ciudadanización del Instituto Federal Electoral**, el cuál versa sobre que se está en la desembocadura de una larga y cuidadosa operación política que ya reformó la Constitución de la República, que ha nombrado a este **Consejo General** y que, se espera, que con el diseño y la aprobación de una reforma legal de consenso se logre una verdadera ciudadanización del IFE.

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos

² Silva Herzog, Jesús. "Esteras de la Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 9. IFE, 1996.

En el cuarto capítulo desarrollaré el tema de **Observación Electoral**, el cuál versa sobre que en la preparación para las elecciones federales de 1994,1997 y las del 2000, México ha asumido un esfuerzo importante para actualizar y mejorar sus procesos e instituciones electorales. El gobierno de la República, los partidos políticos y la sociedad en general han trabajado con el propósito de garantizar un sistema electoral transparente y confiable para las elecciones federales que se han llevado de 1994, 1997, y las próximas del 2000, en las cuáles el país ha elegido y elegirá a sus representantes en todos los niveles del ejecutivo y legislativo.

Por lo cual se hace necesario contar con los mecanismos necesarios para cumplir con los principios de **legalidad, certeza, independencia y equidad** que son la base para la creación del Instituto Federal Electoral donde convergen desde ciudadanos hasta las autoridades electorales.

Al principio de cada capítulo se encontrará una "**portada**" ilustrativa del tema.



la igualdad

¿Igualdad entre quiénes?

¿Igualdad en qué?

Todos los seres humanos somos iguales.

PRIMER CAPITULO LA PERSONA HUMANA COMO SER POLÍTICO.

1. NATURALEZA POLITICA DE LA PERSONA HUMANA.

“Los hombres vivían en estado de naturaleza, en una situación de peligro constante, de lucha permanente, hasta que Zeus mandó llamar al dios Hermes y le dijo: que fuera a la Tierra para enseñar a los hombres la política, (para su buen gobierno y convivencia), y el dios preguntó: ¿Cómo debía llevar a cabo la repartición de este don de la sabiduría política?. A lo que Zeus, contestó: *Enséñese a todos, porque la política es un problema de convivencia universal y todos deben saber como conducirse en sus relaciones con los demás.*”³

La persona humana, es positivamente central en la estructura de la sociedad, el origen etimológico, de la palabra **persona**, es latino: viene de *per-sonare*, sonar a través y se empleaba el término para designar al actor, su voz resonante a través de la máscara que petrificaba, que establecía en una forma irrevocable la configuración personal del tipo humano que el actor representaba.

La actuación de la persona humana, es el resultado de la convivencia y de las formas de organización adoptadas por El. Por considerar, que es en Grecia donde fundamentalmente, el mundo occidental tiene sus raíces analizaremos brevemente las aportaciones de los pensadores y filósofos, respecto del tema que nos ocupa.

Los **sofistas**, se propusieron a analizar el problema de cómo organizar a la *polis*, **Protágoras**, por ejemplo, a través de una fábula, destaca la importancia de la actividad política de la persona humana, considerando

³ De la Cueva, Mario. “Apuntes de Teoría General del Estado”. Editorial Porrúa. México. 1990. pag 123.

que por voluntad de Zeus, la mejor forma de organización era la democrática, porque es la que tiende a la libertad y porque a todos los seres por igual se les dio el don de la política y el derecho a intervenir en los problemas de tal naturaleza.

Platón. La objetividad de los valores propugnada por Sócrates, y desarrollada políticamente por Platón, representa un avance por encima del pensamiento sofista, puesto que preparan el camino para la posibilidad de una explicación de la teología por su política, El va a oscilar desde su utopía la República hasta su tratado de las Leyes, entre el gobierno de los hombres y el de las instituciones. En su obra "la República", nos señala que los ciudadanos han de ser políticos, han de ser filósofos, hombres perfeccionados y probados, a través de la educación, por lo que serán idóneos para conducir la polis y producir por lo tanto la felicidad de los habitantes. Planteaba, que el castigo de quiénes se negaban a ocuparse de los asuntos públicos, estos quedaban en manos de quiénes son menos virtuosos. En las "Leyes" al darse cuenta de la imperfección de la naturaleza humana, propugna que la ley sea superior para la vida política, apreciándose así su idealismo filosófico que siempre le caracterizó.

Aristóteles, definió a la persona humana como animal político. Esto significa, que El es naturalmente social y a la vez político. La sociedad tiene que existir para que pueda cumplir con estas dos naturalezas, y se les permita desarrollarlas a través de la autoridad depositada por la misma sociedad al Estado. El propone una forma práctica de entender la política, atendiendo a realidades sociológicas, sistematizadas rigurosamente y utilizando el método empírico de la observación de los hechos. De esta metodología surgen las teorías de las formas puras e impuras de gobierno, la del estatuto del ciudadano, la de la idea de libertad como fundamento de la democracia, la de los elementos del Estado

constitucional ideal y el conocimiento de las constituciones que regían la vida política en las ciudades griegas de la época, es por ello que los tratadistas modernos denominan al filósofo de Estagira, fundador de la Ciencia Política. Es pues, el hombre, para él un *zoon politikón*, es decir, un animal político por naturaleza, que vivía bajo el imperio de la Ley (nomos), el cual fuera de la sociedad sólo podía ser bestia o dios.⁴

Todo este pensamiento, fue retomado por los pensadores del mundo occidental, como **Santo Tomás de Aquino**, el cuál en su obra "Summa Theologica", nos habla de la persona como ser independiente de naturaleza racional, libre, social y política. Es por ello que la respuesta que El nos ofrece la instala en la sociedad política virtuosa, consciente de los principios fundamentales de la ciencia política, al sostener lo siguiente: Siendo la política una ciencia esencialmente práctica y moral, la *consideración y el establecimiento del fin propio de la sociedad política es verdaderamente primordial*, ya que las entidades de esta índole se especifican por sus propios fines. Pero estos fines propios y específicos, por el mero hecho de ser tales, son connaturales, es decir, responden necesariamente a la propia naturaleza de los seres a ellos ordenados, y no deben en manera alguna, contradecirla.

El comienza a hablar de naturaleza, moral y política. En la propia naturaleza, por consiguiente, de los seres que componen la sociedad política, hay que buscar los primeros principios de la ciencia correspondiente. Los verdaderamente primeros son *ontológicos*:

La sociedad política es una sociedad humana perfecta. Sociedad de hombres, no un rebaño, no manada de bestias. La sociedad humana (una vez más) no debe contradecir a la naturaleza del hombre, sino que debe fundarse en ella y serle en un todo conforme.

⁴ Berlín, Valenzuela, "Derecho Electoral". Pórtua, México, 1990, pag. 19.

La verdadera naturaleza del hombre, filosóficamente hablando, es que es un animal racional: un animal que entiende, que discurre, que razona, que compara, que calcula, que se admira, que se ríe, que habla, que progresa, un animal que posee un alma racional, es decir dotada de razón e inteligencia, por lo cual es capaz de trascender lo singular y lo particular, lo corpóreo y espacial, lo terreno y temporal, a que está ligado por los sentidos, para fijar su mirada en lo universal y trascendente, en lo incorpóreo y espiritual, en lo eterno, celestial y divino.

"Siendo, pues, positivamente inmaterial y espiritual el objeto aprehendido por la humana inteligencia; lo es también el mismo acto de aprehender, y por consiguiente la facultad o potencia misma aprehensiva, y por último, la forma o naturaleza de quien es propia dicha facultad, es decir, el alma racional o intelectual. Porque los actos se especifican por sus propios objetos, y las potencias por sus actos propios en orden a sus propios objetos, y las formas o naturaleza por la potencia o capacidad mas elevada de ejercer las operaciones más altas sobre los objetos más sublimes. El alma humana es, por consiguiente, positivamente inmaterial y espiritual, subjetivamente independiente del cuerpo en su obrar supremo y específico, que es el entender, y por tanto en su propio ser también, ya que el obrar no puede ser superior al ser del operante."⁵

Luego, el alma humana es incorruptible e inmortal: incorruptible, por ser esencialmente simple e inmaterial; inmortal, por ser espiritual, es decir, independiente del cuerpo en su propio ser, en su propio existir. Su vida no termina con la muerte del cuerpo. El hombre es mortal; su alma es inmortal, su duración es la eternidad.

Siendo esto así, sigue necesariamente que el origen del alma humana no puede ser por transmutación de la materia ni por generación, como las

⁵ Aquino, Santo Tomás, "Summa Theologica", Pórtua Colección Sepán Cuántos. México 1994, pag 234.

demás almas inferiores de los brutos o de las plantas, sino por la creación inmediata del mismo Dios, ya que ninguna criatura es capaz de crear nada en el sentido metafísico de la palabra, es decir, producir una cosa en cuanto a todo su ser, sin materia ni sujeto preexistente.

Hasta aquí llega, o puede llegar, la filosofía, o lo que es lo mismo, la razón humana por sus propias fuerzas, respecto de la naturaleza humana en sí misma considerada.

En cuanto a los principios teleológicos o próximos. El hombre, como hombre y como criatura, es un ser naturalmente imperfecto y potencial.

Como animal, está sujeto a las leyes de los demás animales en cuanto a sus etapas evolutivas y en cuanto a los vaivenes de salud y enfermedad.

"La educabilidad de los brutos animales más perfectos es cuasi mecánica y sumamente limitada; la de los hombres es plenamente libre de su funcionamiento, y su extensión no conoce límites."⁶

Como sigue destacando Santo Tomás, en que todas las criaturas necesitan moverse para conseguir su último fin, "todas militan bajo la bandera del movimiento"⁷ y dice -Fray Luis de Granada- para que, como pobres y necesitadas, se puedan mover a buscar lo que les hace falta.

Estos movimientos, que son como medios, como pasos, como peldaños para conseguir dicho fin, son más o menos variados y complejos según el grado de perfección a conseguir y según la capacidad de perfección de que están dotadas.

Las criaturas irracionales no son incapaces de la bienaventuranza, por no estar capacitadas para poseer el Bien en sí mismo, conociéndole y amándolo. En cambio, las criaturas racionales, como el hombre, son capaces de ser felices y bienaventurados. Así, el hombre debe caminar con sus actos de conocimiento y amor hacia su fin último, hacia Dios.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

El hombre, dada la complejidad de su naturaleza, compuesta de alma y cuerpo, y la elevación de la bienaventuranza a conseguir, necesita normalmente proceder poco a poco, remontándose de lo sensible a lo inteligible, de lo creado a lo increado, de lo natural a lo sobrenatural, de lo participado al principio frontal de toda perfección.

Vía larga, estrecha, vía llena de dificultades y sembrada de insidias de los enemigos mortales de nuestra alma: demonio, mundo y carne. La complejidad de nuestras potencias del alma humana, anorgánicas y orgánicas, contrasta con la sencillez superior de las potencias del ángel y con la simplicidad inferior de las potencias de los animales y demás seres irracionales, y atestigua la variedad y multiplicidad de movimientos que necesita el hombre para escalar las cumbres de su felicidad.

La sociedad natural perfecta o política, que es el Estado, para el pleno desarrollo de su personalidad natural de hombre, y por lo tanto, para la consecución de su felicidad natural. **La sociedad natural perfecta, es sin duda la política.** El hombre está naturalmente inclinado a ella y la necesita para el completo desarrollo de su personalidad natural y para la consecución de su felicidad natural.

Esa natural inclinación del hombre a la sociedad civil o política perfecta se demuestra por lo siguiente:

Primera y fundamental.- "Todo hombre está naturalmente inclinado a su dicha, a su felicidad: no hay hombre que no desee ser feliz y que naturalmente no aborrezca la miseria y la desdicha. Esto es un hecho indiscutible de conciencia universal."⁸

El ser y el vivir humano completo y perfecto no se dan más que en la sociedad humana perfecta o política. No es plena la sabiduría si no se contrasta con la de los demás, o no se comunica a nuestros semejantes, o no se enriquece con las aportaciones de otros que saben; no es completa la bondad que no se traduce en obras de caridad y de

beneficencia para con nuestros semejantes: el bien es de suyo expansivo, comunicativo.

Francisco Javier Conde; autor contemporáneo, en su obra "El hombre animal Político", nos señala los cinco supuestos respecto a la naturaleza política de la persona humana:

- ⇒ El hombre es un animal político.
- ⇒ Lo es por naturaleza; es decir, por índole misma de la realidad humana.
- ⇒ Lo político afecta modalmente a la convivencia, es una forma de convivencia, un modo como el hombre convive con los demás.
- ⇒ La vida política es la perfección de la convivencia natural. En cuanto perfecciona algo que es natural al hombre, cuyo punto de partida es deficiente e imperfecto.
- ⇒ Ese modo de convivir hace posible la perfección del hombre.

El hombre al politizarse asciende para dar acabamiento y forma a su deficiente naturaleza, por lo que en la medida en que politiza se perfecciona. Esto conduce a que él sea modalizado en *polites* esto es, como *polites* está poseído por el *nomos*, es creador de orden, dentro de sí y fuera de sí, con sus acciones. *Polites* es el que *politiza*, edifica el *polis* en su interior y participa en la creación del orden objetivo de la *polis*.

Cada *nomos*, cada modo de ley, produce un tipo de orden, una forma de estar en orden (*politeia*)."⁹ Después de lo anterior conviene volver a replantear si el hombre ¿Es realmente, en su propia naturaleza, un ser político? La respuesta, es desde luego afirmativa tal como se desprende del pensamiento filosófico de Aristóteles, pues el hombre es un *zoon*, un ser vivo, un viviente, como tal tiene determinadas capacidades o

⁹ Valenzuela, Berlin. "Derecho Electoral", Porrúa, México, 1992, pag. 23.

potencias, Entre ellas, la de ser **político**. Esta propiedad es lo que podríamos llamar una **propiedad fundada**. Está fundada en otra: el logos. La persona tiene la propiedad de ser político porque tiene logos. El logos es lo que diferencia específicamente al hombre de los demás animales. Como propiedad exclusiva del hombre, el logos hace que pueda convivir con los demás. El hombre plenamente hombre, es **político**. El hombre deficiente, el menos hombre, sólo tiene interés en cuanto sea politizable, susceptible de elevación a la vida política.

2. La política como ciencia y praxis.

La política puede hacerse desde dos perspectivas diferentes. Por una parte, tenemos a quiénes la aprecian como un conocimiento que tiene como finalidad el análisis de la realidad, constituyendo por lo tanto una ciencia, y por la otra, la que considera a la política un arte. Ambos puntos de vista, nos permiten considerarla como ciencia y praxis, como ciencia su objeto es un conocimiento, como praxis, su objeto es una hacer social. La política como ciencia es una forma de saber. En cambio, la política como forma de actividad es un hacer, que realiza el hombre con miras a influir en la sociedad a través del poder.

En cuanto al vocablo *política*, deriva de la voz griega *polis*, que quiere decir Ciudad-Organización, es decir la forma política por excelencia de los griegos, que estaba integrada por un gran número de familias. Si analizamos, la constitución política de este pueblo encontramos que ya en Grecia, se destacaba en lo político una estructura sociológica (*polis*), una organización jurídica (*politeia*), un aspecto típicamente político (*política*), y un significado técnico y artístico (*politike*). Esta amplitud tiene su fundamento, en que ninguno de los problemas que plantea la existencia humana es ajeno a la política, pues es un principio activo, susceptible de

abarcara todos los aspectos de la vida del hombre en sociedad. La actividad política se caracteriza precisamente por su universalidad.

A veces se piensa, que el vocablo política deriva de *polis*, que Aristóteles definió en su primer libro "La Política", como la asociación de varias aldeas o poblados que posee todos los medios para bastarse a sí misma, alcanzando el fin para el que fue creada. Se caracterizaba esta Ciudad-Estado griega, por ser autárquica, autosuficiente y comprender a todas las demás sociedades existentes.

"En el pensamiento romano el Estado no absorbe al individuo, como en la teoría de Platón, ni es una institución superflua como en las doctrinas de los epicúreos. Los romanos distinguen y separan el Estado de los individuos: cada uno tiene derechos y deberes diferentes. El Estado constituye un organismo necesario en la vida social, pero el individuo, con anterioridad al Estado, representa el motivo de la ordenación legal, ya que la existencia de éste se funda en la protección y defensa de los derechos de aquél."¹⁰

"La idea de la política, ha venido evolucionando con el tiempo, pasando de la concepción griega, que la explica a través de principios éticos, vinculando estrechamente la política a la moral, hasta la idea moderna de que la política debe ser estudiada atendiendo más a la pluralidad, que al sentido unitario de la ciencia social que se le deba, pues admite la existencia de diversas ciencias políticas."¹¹

Maquiavelo y su política pura. "Cuando él atendía la verdad efectiva (y su expresión) descubría entonces la política. Aquí comienza una serie de nociones que parecen derivarse una de la otra y que transforman el concepto de política. Se empieza con el realismo, de éste se extrae la

¹⁰ Sartori, Giovanni, "Democrazia cosa È", Imagen, México, 1995, pag 24

¹¹ Ibidem.

política realista; y luego de ésta se convierte en la política pura. Maquiavelo, funda la autonomía de la política precisamente porque el secretario florentino es el primero que describe a la edad moderna. Estar atentos a la verdad de los efectos es recurrir a la observación directa y registrar, sin disimular, que la política no obedece a la moral, debe considerar que él vivía la época de la formación de los principados del Renacimiento, vale decir, de un microcosmos político no comparable con el nuestro, entre otras razones porque en aquel tiempo las normas políticas eran elaboradas por el príncipe.¹² Hagamos una distinción entre lo político y la política, entre el sustantivo y la substantivación. El político es una persona y se puede hacer toda una tipología, por una parte se pone al político realista y por la otra al idealista. Con esto se pretende decir, que hay hombres políticos sin prejuicios, sin principios, que sólo buscan satisfacer sus intereses en términos de poder, y otros políticos que en cambio tienen la mirada fija en el idealismo que persiguen. La política, en cambio, es un proceso, incluso a largo plazo, el cual involucra a todas las personas y que al menos en nuestros tiempos exige adhesión y participación.

"Entonces si la aportación de Maquiavelo, es que la política es una cosa y la moral es otra, de esta premisa sólo puede concluirse que la política es amoral, y de ello a sostener que exista una política pura hay gran diferencia."¹³ ¿Qué se entiende por política pura? ¿Es sólo la política realista? ¿O también la *Machtpolitik*, la política de la fuerza? El hecho de que se confundan los términos, no quiere decir que sean indistintas o iguales, la raíz es la política pura, las otras dos son subespecies. En efecto, si el político realista está preparado se cuida de caer en el error y de subestimar a todos los elementos impuros (desde su punto de vista)

¹² Ibidem

¹³ Ibidem

que producen el éxito de su política; porque el verdadero político sabe que sus ideas son fuerza y que también los ideales son armas y que como decía Maquiavelo: "también los padrenuestros sirven para apuntalar a los Estados" ¹⁴

El político puro existe o mejor dicho existía, mientras la política se resumía en todo el poder del príncipe. Pero desde que el político y la política se separan, desde entonces el político puro no produce la política pura.

El realismo político origen de la política realista no es una posición, como lo sería una política liberal, democrática o socialista, realmente es el origen, ya que el realismo político es sólo el ingrediente de cualquier posición política, porque es un presupuesto informativo: cualquier propuesta descriptiva (si es exacta), de hecho es una proposición realista.

Benedetto Croce, fue siempre admirador de **Maquiavelo**, y sostenedor de la **Realpolitik** personificada por Bismarck, lo cual indujo a una despiadada discusión entre la retórica y la hipocresía democrática, a batirse en duelo en el campo de las trincheras contra las seducciones de Alchinesche diosa de la justicia y humanidad. Para Croce y en general para la filosofía idealista ser y deber ser están para dialectizar y por lo tanto, para emparejar. En la penumbra dialéctica de Croce distinguía mal, y luego unificó mal, ser y deber ser, y esto termina por ser el punto débil de toda filosofía política. En la primera fase de su pensamiento, vio a la política como realmente es, ya que agotó la problemática ético-política. En su segunda fase, optó por lo liberal ya que pensaba que todo se basaba en la libertad entendiéndola como *idea moral*. "En efecto, en el liberalismo crociano, la línea realista y la ética se sobrepone pero no se funden. Su liberalismo está formulado total y únicamente en términos

¹⁴ Ibidem

éticos (liberalismo ético). El cual no está sustentado en un realismo político."¹⁵

3. Dualidad social y política de la Persona Humana.

La persona humana tiene una doble dimensión: la social y la política. En la primera, por estar inmerso en una comunidad, es titular de derechos y deberes que le hacen desempeñar un rol especial. En la segunda, destaca su pertenencia a la comunidad política que está por encima de los grupos sociales. Esta dualidad en las personas las hace distintas entre sí, diferenciando los cauces jurídicos que regulan su actividad. En este sentido cada hombre es titular de una pluralidad de status y roles debido a su plural pertenencia a muchos grupos sociales. Pero no todo grupo plural es asociación. Puede serlo socialmente pero jurídicamente no. La convivencia en la que el hombre se desenvuelve, da lugar a diversas relaciones políticas, en virtud de las cuáles desempeña diversos papeles; algunas veces le corresponde ser el gobernante o dirigente y otras el gobernado o dirigido. Mas independientemente de la situación en que se encuentre como sujeto activo o pasivo, él es el principal personaje y por consiguiente constituye la base y fundamento de los estudios de la Ciencia Política. **Bouthol**, establece que: "cualquiera que sea la forma de gobierno, la política es dirigida por ciertas personas, ejecutada por otras y en fin, aprobada, tolerada, sufrida o ignorada por la mayor parte".¹⁶

Si bien, es cierto, la pertenencia de la persona humana a la sociedad en general se da independientemente de su voluntad, su participación a la sociedad política, en cambio, debe ser consciente, en cuanto ello implica

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Bouthol, Gastón. "Sociologie de la Politique: Press Universitaires de France, Paris, 1970, pag. 49.

cierta conformidad que se refleja en el hecho de que los demás miembros del grupo comparten valores, ideas y creencias semejantes, por supuesto, esta relación tiene diversos grados y depende de la propia transformación de la sociedad política, que no es estática y busca avanzar hacia formas más perfectas de organización.

Si la actividad política implica que el hombre en su relación con los demás, otorgue cierta conformidad, tiene al mismo tiempo el enorme atractivo de ofrecerle oportunidades múltiples, para resolver el conflicto social. La política es, por lo tanto, una actividad necesaria y permanente para el hombre, en virtud de la amplia gama de conflictos y choques que se presentan en su convivencia.

El hombre tiene una elevada misión en cuanto a su ser político, precaviéndose contra la despolitización o la pérdida de interés de esta actividad. La necesidad y permanencia de la política es manifiesta, de ahí que podría relativarse, ocasional y transitoriamente, a las técnicas, a la administración y en cierta medida, a la planificación; pero al fin las variables políticas emergen con sus propias virtualidades y aún puede reaparecer de manera violenta, en la medida que el trámite de la despolitización a la politización pueda ser rápido y drástico.

Finalmente, pienso que, no obstante, los aspectos negativos que la política encierra, más por la deformación que el hombre hace de ella en su ejercicio, al tergiversar su verdadera función, ésta sigue siendo una noble tarea, un noble juego, que confirma la naturaleza política del hombre y contribuye a desarrollar su personalidad promocionándolo a la convivencia a través de las estructuras pluralistas.

7 EN LA DEMOCRACIA LOS CIUDADANOS DEBEN PARTICIPAR EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS DE LA COLECTIVIDAD



DEMOCRACIA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

8 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA ES:

UNIVERSAL

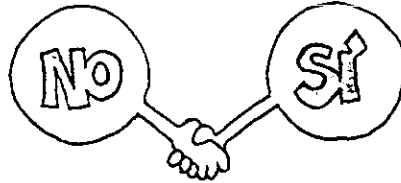
PORQUE TODOS LOS CIUDADANOS PUEDEN INTERVENIR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS



9 ... ES

PACÍFICA

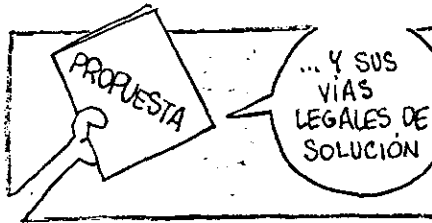
PORQUE EXPRESA DIFERENTES OPINIONES Y PUNTOS DE VISTA SIN CAER EN LA VIOLENCIA



10 ... Y ES

INFORMADA

PORQUE SUPONE A UN CIUDADANO ENTERADO DE LOS PROBLEMAS SOCIALES



1



¿ QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ?



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
CARRANZA 100, CALLE 100, PUEBLO JUAREZ, CDMX

SEGUNDO CAPITULO

PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVES DEL REGIMEN DEMOCRATICO MEXICANO.

1. Antecedentes de democracia participativa.

En los años sesenta se dio el lanzamiento de la llamada **democracia participativa**,¹ ¿pero cómo se define? Definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si vamos a definir la democracia de manera irreal, no encontraremos nunca realidades democráticas. La palabra significa, literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos). Mas de esta manera habremos resuelto sólo un problema de etimología: únicamente se ha explicado el nombre. Y el problema de definir la democracia es mucho más complejo. El término democracia está para algo ¿Para qué? El que la palabra democracia tenga un preciso significado literal o etimológico, no ayuda para nada a entender a cuál realidad corresponde, ni cómo están construidas y funcionan las democracias posibles. No nos ayuda porque entre la palabra y su referencia, entre el nombre y la cosa, el paso es larguísimo. La democracia ha sido entendida sólo como una forma o, variedad de gobierno, no como un estilo de vida. Una resolución indisoluble entre la democracia y la participación ciudadana, porque la construcción y consolidación de la democracia es una labor que incluye no sólo a las instituciones de gobierno y a los partidos políticos, sino también, y de manera sobresaliente, a los ciudadanos.

Un sistema democrático es ubicado por una deontología ("planteamiento sobre lo que es debido, el término ha sido utilizado por Bentham, que ha usado la deontología como sinónimo de ciencia de la moralidad".¹⁷)

Y es el caso que si uno analiza la historia constitucional de nuestro país, tanto en 1824 como en 1856 y en 1916 ha habido este llamado directo a la población para que se pronuncie a través de sus constituyentes; que no son sólo representantes, sobre la viabilidad de una reforma constitucional. Sin embargo, paradójicamente cuando uno analiza la Constitución en su texto no está prevista la figura de un Congreso Constituyente ad hoc, sólo se consagra un constituyente permanente en el artículo 135 constitucional; aquella figura a la cual ya hemos estado acostumbrados, en donde el Presidente de la República manda una iniciativa de reforma, el congreso mediante una mayoría calificada la acepta o rechaza (generalmente la acepta), y las legislaturas en su mayoría la acepta. Este constituyente permanente está acorde con la naturaleza del gobierno representativo y hace a un lado a la población como tal, y por eso hemos tenido mas de 350 reformas a la constitución, fundamentalmente tendientes a consolidar el predominio del sistema presidencial.

El hecho es de que en 1983, cuando se reforma el artículo 115 de la constitución federal, para establecer una figura proveniente de una facultad senatorial, la que se refiere a declarar desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado y que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional que convoque a elecciones,(Artículo 76 fracción V constitucional), se hace extensiva a los Ayuntamientos. Quedando como sigue en el caso de las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o

¹⁷ Beinert,Ronald, "Theorizing Citizenship". New York, 1995, pag. 234.

revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. (Artículo 115 fracción I párrafo 3º constitucional), como se podrá observar no sólo se faculta a las Legislaturas locales a declarar desaparecidos los poderes, del Ayuntamiento, ("se presenta cuando se quebrantan los principios del régimen federal, abandonen las autoridades el ejercicio de sus funciones sin que haya una causa de fuerza mayor, estén impedidos físicamente, permanezcan más tiempo en sus funciones aún cuando haya terminado el periodo para el que fueron electos y promuevan formas distintas de gobierno a las establecidas en el artículo 40 y 115 constitucional"¹⁸). También se habla de suspensión que "es el acto por el que se deja sin efecto temporalmente los derechos que le otorga la ley"¹⁹ y revocación es el "acto jurídico mediante el cual una persona se retracta del mandato que ha otorgado a favor de otra, dejándolo sin efecto".²⁰

Sin embargo, las legislaturas de los Estados, en su mayoría no han entendido la diferencia que existe entre desaparición, suspensión y revocación de los ayuntamientos y en sus leyes les dan un tratamiento de sinónimos.

Por su parte, la desaparición de Ayuntamientos tiende, no a la responsabilidad, sino a evitar que haya una acefalia de poderes porque las elecciones en un municipio no fueron celebradas en tiempo y en forma, o porque existe una prórroga inconstitucional en el mandato de alguna de las autoridades municipales, entonces existe un vacío de poder

¹⁸ Valenzuela, Berlin, Op. Cit. Pag. 40

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Porrúa, México, 1998, Pag. 1077

²⁰ Pina, Pina Vara, "Diccionario de Derecho", Porrúa, México, 1992, Pag. 445.

legítimo en ese ayuntamiento, y en consecuencia, procede la declaratoria de desaparición de poderes por parte de la Legislatura correspondiente.

También tenemos que en nuestro país se aplican otras formas de democracia directa como serían el referéndum, "que es una institución característica del régimen democrático mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo"²¹, el plebiscito que "es la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o desaprobación de determinados actos de los gobernantes"²² y la iniciativa popular "es la atribución conferida a los ciudadanos para presentar a las cámaras legislativas propuestas de ley"²³ Como ejemplo tenemos que en el estado de Baja California según lo dispone el decreto 437 del 26 de diciembre de 1983, considera a la iniciativa popular y al plebiscito en su ley orgánica municipal. Asimismo, Sinaloa establece en el decreto 69, del 31 de mayo de 1993, la iniciativa popular y el decreto 850 del Estado de Chihuahua, del 18 de noviembre de 1995, donde también se establece la iniciativa popular.

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Hoy también hablamos de democracia social y económica. La democracia no es contraria a un régimen opresor, de tiranía, sino de aristocracia: una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical. Después de Tocqueville, es Byrce quién mejor representa a la democracia como *ethos*, como un modo de vivir y convivir y en consecuencia, como una condición general de la sociedad. "Para Byrce, la democracia es un concepto primordialmente político. Al

²¹ Ibidem

²² Ibidem.

afirmar que "el poder es del pueblo" se establece una concepción sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder. Para ello, democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene del pueblo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa en concreto si es y en cuanto libremente consentido. Decimos democracia para aludir a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados: hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no viceversa".²⁴

El concepto de democracia, el discurso que se identifica con él, tiene actualmente diversos usos. Incluso resulta útil para los países imperialistas para intervenir allí donde algo no sea de su conveniencia. Un buen ejemplo de esto es Cuba. Se dice que no hay democracia porque no hay elecciones libres ni un sistema de partidos, pero esto no garantiza que haya democracia, es apenas uno de los múltiples medios que hay para llegar a la misma.

Democracia también se identifica con un procedimiento para producir normas: deben ser producidas por la representación de las mayorías. Como se sabe también la representación es una ficción producida por el uso del discurso del derecho. Se trata, como dice Kelsen, de la ficción de que algo que hace una persona, en realidad no lo hace ella sino otra. Lo cual consigue, también, como efecto del procedimiento mental de la imputación: cierto acto se imputa, no es productor, sino a otro individuo,

²³ Ibidem

²⁴ Tocqueville. Alexis. "Democracia en América". Imagen. México. 1990. pag. 231.

incluso a una segunda ficción como son las personas sociedades anónimas, igual que el caso del Estado.

"Una fiesta democrática en México"²⁵, esta fue la forma en que el historiador Enrique Krauze denominó a las elecciones del 6 de julio de 1997. Según él como la primera realmente democrática desde 1911, cuando llegó al poder el Presidente Francisco I. Madero. Por una vez en tiempos recientes, el país puede ser noticia de primera plana en la prensa internacional pero no por la caída del peso, la bancarrota económica, los escándalos de corrupción, el narcotráfico, sino por un **proceso de maduración cívica** que ha tomado años y que ahora comienza a fructificar. El éxito de toda elección dependerá de la confiabilidad de la votación así como la limpieza en el día de las elecciones. El fraude a la vieja usanza está casi descartado, no sólo por las instancias autónomas que manejan el proceso, sino por el cúmulo de reflectores nacionales e internacionales que lo verán desde cerca.

El escenario que se presentaba en 1997 era el siguiente:

- Si sobreviene el triunfo de Cárdenas no debe sorprender a nadie. Heredero formal del poder carismático de su padre, el único Presidente que alcanzó la fama de mito popular, Cuauhtémoc trató de reformar el sistema desde dentro, se apartó de él en 1987 y contendió para las elecciones de 1988 con un éxito tal que probablemente las ganó. Nunca se sabrá a ciencia cierta que pasó en 1988. Ahora, Cárdenas se replantea como el Yeltsin mexicano y así regresar en este año, a sus 66 años- al lugar donde transcurrió su infancia: la residencia presidencial de los Pinos.

²⁵ Krauze, Enrique, "Tiempo Contado", Océano, México, 1996.

- Otro cambio trascendental, es la nueva conformación de la Cámara de Diputados dónde el PRI perdió la mayoría, alcanzando la misma la oposición.
- Sin descartar la sorpresa del PRD con el efecto Cárdenas.
- El triunfador relativo será el PAN, el partido que tiene más de medio siglo de luchar por la democracia en México y que sólo en años recientes ha visto colmado su esfuerzo en gubernaturas y municipios (38 %). Aunque su margen de diputados fue menor respecto al PRD tiene una cultura legislativa.

En sus 175 años de vida independiente, México ha vivido sólo dos fugaces experimentos democráticos: los nueve años de la época de Juárez y Lerdo de Tejada, en la segunda mitad del siglo XIX, y los quince meses del Presidente Madero. Un gran total de once años. Ambos ensayos terminaron en sendos golpes de Estado, no sólo por la ambición de los militares sino por la incapacidad de las clases políticas, de apreciar la democracia y vivir la libertad sin anegarse en ella. Es improbable que esta tercera llamada termine como aquellas dos.

El país de fin de siglo es distinto, por eso, a despecho de su vasta inexperiencia democrática y de la gravedad de la crisis económica y social, hay la esperanza fundada en que un nuevo régimen democrático comenzará a desplazar a México de la simulación, la corrupción y la mentira, y comenzará la construcción de un país más responsable, confiado, maduro y democrático.

La democracia, que garantiza los derechos y obligaciones de los ciudadanos y, al mismo tiempo, propicia la crítica hacia el ejercicio del poder. De esto se desprende que la solución para los grandes males nacionales es la internacionalización de los valores de la democracia, tanto en la sociedad mexicana como en sus gobernantes.

Por otro lado, su deuda con el historiador y funcionario público, el intelectual que no dejó de señalar en su momento el agotamiento del modelo político instaurado por los herederos de la Revolución Mexicana de 1910, **Don Daniel Cosío Villegas**, quién vio en la democracia la mejor manera de resolver los problemas que se desprendían de los autoritarismos de los gobiernos de la revolución, los excesos del poder patrimonial, que en la actualidad se han convertido en agravios para la sociedad mexicana. Solamente la existencia de las instituciones democráticas puede desagrar a México y minimizar situaciones de riesgo o violencia, como lo concibió el **Doctor Nava**, apóstol de la democracia en San Luis Potosí quien usó la resistencia civil ante los fraudes electorales perpetrados por los gobiernos priistas.

2. Definición de participación ciudadana.

Participar, significa *tomar parte*, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una persona, la participación siempre es un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada o para sí mismo. Por tal razón, los ciudadanos se agrupan en organizaciones que intentan hacer converger voluntades diversas y dispersas en una sola acción compartida para resolver problemas comunes y encontrar soluciones consensadas. En estos términos, las organizaciones civiles, potencian la participación ciudadana.

Comúnmente se ha pensado que el pueblo sólo puede participar a través del voto. Aunque en la actualidad, en algunos regimenes democráticos, además de las vías permanentes, que aseguran al menos la opinión de sus ciudadanos sobre las decisiones de su gobierno, existen otros mecanismos institucionales de participación ciudadana como los siguientes: referéndum, plebiscito, consulta popular, derecho de

revocación del mandato o de reclamación, cabildos abiertos, iniciativa popular, derecho de petición, derecho a la información y, por último, derecho de audiencia pública.

La participación ciudadana en México se gesta de forma fehaciente, desde que el entonces Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Don Jesús Reyes Heróles, pronunció en Guerrero el que se conocería como el Discurso de Chilpancingo, donde expuso los propósitos de la Reforma Política de ese año. La idea básica contenida en el discurso era que el Estado ensanchara las posibilidades de la representación política de la ciudadanía, de tal suerte que se pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado mosaico ideológico nacional de las mayorías que difiere de los intereses de las minorías.

Con este precedente se abrió por primera vez, un espacio a las asociaciones políticas, instituciones académicas y a la ciudadanía en general a exponer sus ideas en un marco de absoluta libertad, con el fin de revisar y estudiar los diferentes aspectos de la reforma política, destinada a vigorizar las instituciones del país. "También se incorpora a la reforma mecanismos institucionales de participación ciudadana en el D.F. el referéndum y la iniciativa popular".²⁶

Desde hace tiempo México, ha sido considerado por algunos estudiosos de la política como uno de los países en espera de su democratización o ingreso al grupo de la Tercera Ola. Nuestro sistema político alcanzó popularidad por su capacidad de adaptación y estabilidad a partir del pacto cívico-militar de 1929, que terminó con la época de las revueltas armadas por la disputa del poder inequívocas de inestabilidad política y social.

²⁶ Ley de Participación Ciudadana del D.F. vigente publicada en la Gaceta Oficial del 21 de diciembre de 1998.

Entre las múltiples prácticas asociadas a democracia, la de participación tiene una imagen especialmente positiva. Dicha práctica evoca cualidades de autenticidad, virtud, responsabilidad, convivencia y celebración festiva. Ella vincula al depositario de la soberanía, el pueblo con el ejercicio de la autoridad política y constituye sin duda uno de los elementos que distingue a los regímenes democráticos de los autoritarios. Cuando se critica a los primeros, el primer rasgo que se arroja para decir que está inmaduro el sistema es su porcentaje de participación ciudadana: según esas críticas, las instituciones y organizaciones que permiten la representación democrática desalentarían a veces la participación de los ciudadanos. Es un argumento que se formula para plantear una verdadera democracia.

Muy a menudo, en esos casos se expresa una simpatía natural hacia la participación sin que medien intentos de evaluar sus efectos reales en la consolidación de la vida democrática. Sin embargo, el vínculo entre la participación y democracia es más complejo y requiere de una reflexión que va más allá de la superficie: hay que definir lo que se entiende por participación y ponerla frente a otros componentes de la democracia moderna.

A continuación desarrollaré un análisis en torno a la participación ciudadana en el régimen democrático mexicano. Empezaré por examinar y definir los conceptos de **ciudadanía y participación**. Luego, discutiré el rol de la **participación ciudadana** en la consolidación de las instituciones democráticas.

A) **Ciudadanía**:- La palabra **ciudadano** deriva de la voz latina *cives*, que fue usada en la antigua Roma para referirse al hombre libre que habitaba la ciudad. "La palabra **ciudadanía** proviene de la *civitas* y se

refería al cuerpo de leyes que regía a los ciudadanos., también se aplicaba al conjunto de ciudadanos que vivían bajo una ley común."²⁷

En lo esencial, el sentido original de estas palabras ha perdurado a lo largo de la historia. Lo que ha cambiado es su sentido positivo, ha sido su alcance, toda vez que en la actualidad, los derechos de la ciudadanía ya no se restringen a un sector minoritario de la sociedad como ocurría en la antigüedad, sino que abarcan a la casi totalidad de la población adulta.

La universalización de los **derechos ciudadanos**, recibió un fuerte impulso a partir de la "Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano", proclamadas en 1789, en el marco de la Revolución Francesa y, posteriormente, de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", expedida por la Asamblea General de la ONU, el 10 de diciembre de 1948.

El término *democracia* está estrechamente vinculado con el concepto de *ciudadanía*. La idea de igualdad de los derechos (y obligaciones) políticos entre miembros de una misma comunidad territorial, suele acompañar el surgimiento y la consolidación de las democracias modernas. "Sin embargo, más allá de esta idea de igualdad existen varias tradiciones o modelos de definición del ciudadano (Beiner)".²⁸ Cada una de esas tradiciones o modelos asigna al ciudadano virtudes y tareas específicas.

Una manera de abordar esas tradiciones es por la vía moral pública. "Es posible pensar en la existencia de tres grandes modelos de virtud cívica en el mundo occidental moderno: la republicana, la liberal y la democrática radical. (Escalante)"²⁹

²⁷ Folleto del IFE en materia de Participación Ciudadana.

²⁸ Beiner, Ronald. Op. Cit. pag. 54

²⁹ *Ibidem*

Republicana: hace énfasis en la virtud del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de cada uno de los miembros de la comunidad política.

Liberal: insiste en las garantías individuales, el respeto del orden jurídico y la tolerancia; otorga un papel fundamental a la noción de libertad individual en sus sentidos positivo y negativo.

Democracia Radical: se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno. En muchos aspectos esta última converge con la republicana: Jean- Jacques Rousseau sería un buen ejemplo de la fusión de ambas tradiciones. Esas tradiciones o modelos repercuten directamente en el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública.

La mezcla de las tres tradiciones lleva a una concepción de democracia directa mientras que la tradición liberal es más afín al modelo de democracia representativa.

B) Participación Política.

Es difícil imaginar la existencia de sistemas políticos democráticos, sin que haya una cierta dosis de participación ciudadana. La noción de soberanía popular que legitima el orden democrático, supone que los ciudadanos participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas.

Si bien existe un amplio acuerdo en torno a este principio, la tradición de pensamiento democrático moderno, muestra divergencias en cuanto a la forma de asumir la participación en las democracias. Para algunos, la participación de los ciudadanos debe ser permanente e inmediata, es decir lo más libre posible de cualquier forma de intermediación: *grosso modo* es lo que corresponde al modelo de la democracia directa. Para

otros, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas pasa por los canales institucionales predeterminados y la delegación de autoridad a representantes electos que tiene por mandato la toma de decisiones: es lo que corresponde al modelo de democracia representativa.

"En el primer, caso se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de manera permanente por los asuntos públicos. El ciudadano políticamente virtuoso es concebido como una especie de "héroe cívico" según Guy Hermet".³⁰

"Lester Milbrath, plantea que el tema de la participación en el campo de la ciencia política contemporánea, responde a la concepción particular del individuo y de su libertad de decidir acerca de sus acciones u omisiones. Dicha concepción se basa en la teoría de la desigualdad de la distribución de la influencia política en una ciudad norteamericana planteada por Robert Dahl."³¹

La influencia de los factores personales no se hace sentir solamente en la decisión de participar o no. Según Milbrath son éstos los que determinan la orientación, intensidad y duración de la acción política. La participación política no sólo es individual es también social. Aquí es dónde interviene la naturaleza de los sistemas políticos. No todos los sistemas democráticos son semejantes. Su funcionamiento se apoya en arreglos institucionales formales e informales que difieren de un país a otro. Algunos sistemas políticos proveen mayores oportunidades para la participación política que otros: la circulación de la información, la capacidad de hacer valer la influencia y de supervisar la acción gubernamental.

³⁰ *Ibidem*

³¹ Milbrath, Lester, "Political Participation", Chicago, 1976, pag. 130.

En un intento por definir **participación ciudadana**, autores como Verba, Nie y Kim resaltan una definición mínima que limita la participación política, **"es la actividad legal del ciudadano que busca influir más o menos directamente en la selección del personal de gobierno y/o en las acciones que éste emprende"**.³² Esta definición tiene la ventaja de limitar la participación de las acciones que están dirigidas hacia los centros de toma de decisiones en el sistema político. Dicha definición integran cuatro tipos de acción política:

1. Votar
2. Participar en las campañas electorales
3. Activismo comunitario
4. La toma de contacto con las autoridades para promover intereses personales de carácter privado.

3. Legislación aplicable en México de Participación Ciudadana.

En la perspectiva de la actual Reforma Política, la discusión sobre la instauración de mecanismos de democracia directa como el Referéndum y la Iniciativa Popular, ha sido transferida a la mesa de la nueva relación del Gobierno con la Sociedad en el Congreso de la Unión. Asimismo, observamos que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no es exhaustivo ni limitativo; por el contrario, abre el cauce para que la ciudadanía contribuya con sus propuestas, de manera responsable y constructiva hacia una nueva relación con el gobierno.

Los derechos de los ciudadanos. La Constitución Política de los E.U.M. otorga la ciudadanía a los varones y mujeres de nacionalidad mexicana

³² Giovanni, Sartori, Op. Cit, pag. 234.

**" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA "**

que hayan cumplido los 18 años y tengan un modo honesto de vivir (Artículo 34).

En este supuesto se tienen los derechos y las obligaciones político-electorales que son:

- ❖ Es un derecho y una obligación, votar en las elecciones populares (COFIPE, Artículo 41)
- ❖ Ser candidato para cualquiera de los cargos de elección popular, cumpliendo los requisitos adicionales que establece la ley (Artículo 35)
- ❖ Asociarte libre y pacíficamente en partidos para tomar parte en los asuntos políticos del país (Artículo 35 fracción II, COFIPE, Artículo 5.1)
- ❖ Participar como **observador** en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral federal (COFIPE 5.3)

Son Obligaciones:

Desempeñar el cargo de elección popular para el que hubieses sido electo (Artículo 36, Fracción V; COFIPE, Artículo 5.2)

Es en el proceso de integración de los órganos del Estado a través de las elecciones populares, donde se ejerce y cumple la mayor parte de los derechos y obligaciones de la ciudadanía. Por eso, la **participación** en los procesos electorales es fundamental para hacer valer tu condición de **ciudadano** y dar sustento efectivo tanto a las instituciones de gobierno del país como a nuestra vida pública.

Las formas de participación: Los procesos electorales son una parte fundamental de la vida política, y siendo ésta el ámbito natural de la acción ciudadana, es lógico pensar que la **participación de los ciudadanos** en el proceso electoral resulta indispensable.

En México, la *organización de las elecciones federales* es una actividad que involucra a la ciudadanía en su conjunto. Sobre la base de la corresponsabilidad ciudadana se deben organizar los procesos

electorales conforme a los principios rectores de **certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia**. Teniendo como opciones para participar:

- **Elector**; es todo ciudadano, que se inscribe en su momento en el Registro Federal de Electores y obtenida su credencial para votar con fotografía, puede votar el día de la elección en la casilla electoral en la que le corresponde o en casilla especial si está en tránsito local.
- **Candidato**; son los ciudadanos que cumpliendo con los requisitos de elegibilidad que marca la ley, son propuestos por los distintos partidos políticos para abanderar sus principios, programas y plataformas.
- **Consejero Ciudadano**; se definirá en el Capítulo Cuarto, por ser el objeto de la presente investigación.
- **Observador Electoral**; se definirá en el Capítulo Tercero, por ser objeto de la presente investigación.
- **Funcionarios de casilla**; son ciudadanos previamente seleccionados por un doble sorteo y posteriormente capacitados para desempeñarse como autoridades electorales el día de los comicios.
- **Representante de Partido**; son los ciudadanos que son acreditados por sus respectivos partidos políticos como representantes de partido en las casillas electorales, consejo general, consejos locales y consejos distritales.

La actual legislación establece que todos los actores políticos, ciudadanos, partidos políticos e instituciones públicas tenemos deberes y responsabilidades en la organización de las elecciones federales.

En primer término, los ciudadanos tenemos el derecho, pero también la obligación, de ejercer nuestro voto en las elecciones, así como de desempeñar los cargos de elección popular. Además, la legislación

electoral dispone que debemos cumplir con las funciones electorales que se nos asignen.

Todo lo anterior es fundamental, ya que establece la posibilidad de **participación activa de la ciudadanía** no sólo como electores o votantes, sino también como candidatos, autoridades, **observadores electorales** o representantes de partidos.

Las cualidades óptimas del ciudadano (para que forme una conciencia cívico-política)

La buena y permanente educación.- En los regímenes democráticos y en las formas mixtas de gobierno, deben los ciudadanos particulares, además, tomar parte en el gobierno por medio de elección activa o pasiva a los cargos públicos, por medio de la fiscalización de las gestiones de gobierno. **Para lo cual hace falta una educación política y cívica considerable.** Una cultura patria muy desarrollada, conociendo su historia, su estilo, su carácter, sus problemas actuales, sus posibilidades futuras, sus hombres e instituciones, para poder ejercer convenientemente el derecho de voto o el de crítica y fiscalización sin apasionamiento, con justicia, con oportunidad y verdadera competencia. Todo esto supone un nivel cultural y de honradez cívica verdaderamente notables, que ojalá fuera real y frecuente en todos los pueblos, aun en aquellos que se llaman democráticos.

En naciones pequeñas y habituadas al régimen plebiscitario, la participación del pueblo al poder y a la elección de todos los cargos públicos es sumamente beneficiosa. Pero cuando el sufragio es corrompible, y la campaña electoral es violenta y apasionada, cuando los agitadores se cuentan por millares sin que nadie los ordene, es más prudente limitarlo en cuanto a las personas electoras y elegibles y en

cuanto a los cargos o asuntos que se les someten. En tal régimen democrático o mixto con un pueblo virtuoso y educado políticamente, la información y propaganda por mítines y conferencias, radio, cine, prensa, folletos, caricaturas, etc., es muy costosa y complicada, aunque a veces está muy expuesta a abusos si no se reglamenta desde el poder.

La lealtad política (virtud socrática).

Consiste en respetar las decisiones del estado y, por lo tanto, de los tribunales, aunque vayan en contra de los propios intereses e incluso concluyan en una resolución injusta, ya que los ciudadanos han celebrado un contrato entre sí para constituirlo (acuerdo democrático).

"Hay que acatar las resoluciones del estado aunque esté en peligro la vida misma. Es preferible sufrir una injusticia, que cometerla" "Ningún mal puede dañar al hombre bueno"³³

El patriotismo es una virtud principal, común a todos los miembros de la sociedad política, ya sea la autoridad o los ciudadanos. El patriotismo es amor a la patria: a la patria chica y a la patria grande. A la tierra que nos vio nacer; la tierra de nuestros padres y de nuestros abuelos, de nuestros vecinos y los coterráneos, en la que venimos a la existencia y en la que fuimos educados; pasando en ella toda la vida, o por lo menos la niñez y la juventud; toda nuestra vida familiar o parte muy principal de ella; con sus costumbres y tradiciones, recuerdos, añoranzas, encantos, embelesos, sus penas y alegrías...etc. "...Todo nuestro vecindario y todo el sabor de la naturaleza en que está asentado; toda nuestra religión, y nuestras costumbres, y nuestros modismos, nuestros juegos y nuestras canciones."³⁴

El amor a la patria chica es una prolongación natural del amor a nuestros padres y a nuestra familia. La patria chica puede ser la provincia o región.

³³ Ibidem

³⁴ Ibidem

El provincialismo y el regionalismo, contenidos dentro de sus debidos límites, son una forma legítima del patriotismo. No son un vicio, sino una gran virtud, que deben cultivar todos con esmero.

El amor a la patria grande, a la nación, al estado, a la sociedad política perfecta a que pertenecemos, que es lo que generalmente llamamos patriotismo; amor más grande y más perfecto, como lo es la patria grande y la sociedad perfecta, para que el amor corresponda al objeto amado. Amor de todos los componentes y de todos los valores de la patria: de las personas y de las cosas a ella pertenecientes.

El gobernante debe amar con predilección a su pueblo, con su territorio, con su historia, con su lengua, con sus costumbres, con su cultura, sacrificándose por él y procurándole toda clase de bienes en la mayor escala posible.

A su vez, el pueblo, el ciudadano, debe amar y respetar con efecto correspondiente al depositario del poder como al representante de Dios, de quien procede toda autoridad, obedeciendo cumplidamente sus preceptos, agradeciéndole sus sacrificios, celebrando sus éxitos y sus victorias, apoyándose en sus empresas y colaborando con El en la prosecución del bien común, imposible de conseguir, de conservar y de acrecentar sin la obra mancomunada de todo el pueblo y de todo el gobierno.

Amor igualmente de predilección de todos los valores patrios: de su lengua, de sus costumbres, de su tradición, de su cultura, de sus aspiraciones, de su territorio; y amor también de todos sus conciudadanos o compatriotas, en quienes se perpetúan esos valores. **En la patria nacieron todos y de ella recibieron educación y cultura.**

Nunca puede el hombre corresponder lo bastante a los autores de su ser, de su perfección personal: A Dios, a los padres, a los maestros, a la patria. Amor de uno para con otros y de todos entre sí con vistas al bien

común, en que todos deben unirse y por quien todos deben sacrificarse, he ahí el resorte de la prosperidad nacional y armazón que hace sólidas y duraderas a las sociedades políticas.

Y lo que se dice del patriotismo debe entenderse igualmente como *nacionalismo*, aunque a veces, sin razón, se tome este nombre en sentido peyorativo; pues, hablando en puridad, nacionalismo dice a la nación la misma relación que patriotismo a la patria.

Pero en ambos casos, como en toda virtud moral a que pertenece el patriotismo o el nacionalismo, debe evitarse los extremos para centrarse siempre en el justo medio. El amor a la patria debe de ser mesurado, sin excluir a los demás pueblos, ni que ellos amen a la nuestra como aman a la suya o como nosotros amamos a la nuestra, ni mucho menos depreciarlos, insultarlos o calumniarlos. El verdadero amor natural, como el sobrenatural de caridad, a quien debe imitar, se extiende a todos los hombres y a todos los pueblos, pero con orden y mesura: primeramente al propio país, después a los demás; lo mismo que debemos amar en primer lugar a nuestros padres y luego a nuestros vecinos. Lo contrario es patrioterismo, no-patriotismo; nacionalitarismo si cabe este neologismo sugerido por Johannet, "Le Príncipe des Nationalités", París 1918, no-nacionalismo.

Y mucho menos debe haber antagonismos entre el amor a la patria chica y el de la patria grande. La patria chica es una parte integral de la patria grande. La patria grande es la totalidad de las patrias chicas. La anulación o supresión de lo que significamos por patria chica, no ya en sentido material de territorio, sino en sentido moral y psicológico de lengua y costumbres, tradiciones y cultura, es estatismo centralista, contrario a la naturaleza como dice Santo Tomás. La exaltación pasional de la patria chica o de la región contra la patria grande o la nación, como si ésta fuera una madrastra, es separatismo suicida. Vicios todos -patrioterismo,

estatismo, separatismo- tanto más feos y repugnantes cuanto más bella y atrayente es la virtud a que se oponen: el patriotismo.

Lo mismo cabe decir del internacionalismo o cosmopolitismo doctrinario es idealista, propio de gente despistada y sin corazón, que pretenden suprimir la idea y el sentimiento de la patria; vicio parecido al estatismo contra el amor de la patria chica. Las demás patrias o naciones tienen respecto de la nuestra propia la misma relación que un individuo tiene con sus prójimos o vecinos. Y la ley natural exige que amemos a esas otras naciones como a la nuestra, es decir, no tanto como a la nuestra, pero sí de un modo parecido, lo mismo que, según dicha ley, debemos amar a nuestros prójimos como a nosotros mismos. Amor ordenado y escalonado que, respetando la variedad natural de los amores y de sus objetos, que los une y estrecha con lazos de solidaridad y de colaboración al desarrollo completo de la personalidad humana en la sociedad perfecta y dentro del bien común de todos.

La vida política de cada nación y la del mundo entero será próspera, estable y ordenada cuando los gobernantes y gobernados de todas y de cada una estén dotados de sus virtudes respectivas, ajustando escrupulosamente a ellas su conducta; la verdadera vida política no debe de ser un nido de intrigas, sino un semillero de virtudes.

La caridad.- Una de las virtudes teologales que comprende el amor de Dios y del prójimo. Se manifiesta en la beneficencia, generosidad, piedad, altruismo, filantropía, incluso la empatía.

La ética como ciencia tiene como facultad orientar los actos de bondad y maldad del hombre.

Hay que enseñar a los niños a votar; porque enseñándolos a votar, los enseñamos a elegir. Aprendiendo a elegir, aprenden a hacer un buen uso de su libertad y al hacer un buen uso de su libertad fortalecen su proceso educativo, participan construyendo una sociedad armónica y definen el

enriquecimiento de su dignidad en su calidad de hombres libres, respónsables e independientes.

La democracia electoral se realiza pues, en el ejercicio mismo de elegir. Pero no se trata de una decisión azarosa, o aleatoria, la elección implica necesariamente el ejercicio de la libertad, y como valor eminentemente humano debe optar por una elección que le permita muchos privilegios tanto ontológicos como circunstanciales, y que abarcan desde su misma felicidad, el sustento de su dignidad, dinamizar el proceso permanente de actualización ordenada y jerarquizada de todas sus potencialidades y capacidades de su persona; para concluir, finalmente, con su aportación solidaria y dispuesta para construir una sociedad solidaria, productiva y pacífica.

Siendo la educación un proceso dirigido prudente y permanentemente, quisiera aprovechar este espacio internacional para proponer un ejercicio sencillo, concreto, ilustrativo y pedagógico respecto de lo que implica votar con libertad, responsabilidad, iniciativa, concordia en el mando y en la obediencia, y, posiblemente lo más importante: la limpia y honesta competencia por demostrar quien trabaja más y mejor por los demás.

Es muy difícil ordenar una escala de valores, respecto de cuál de los anteriores es el más importante y cuál el menos; sin embargo de lo que si podemos estar conscientes es que ninguno de ellos sobra en los ideales del discurso contemporáneo de los servidores públicos, partidos políticos, agrupaciones cívico-políticas, etc. Ahora que tenemos el qué, lo que sigue es el cómo; y cito a Guevara Niebla, cuando relata la difícil y confusa definición de la ética en los programas de la educación escolar en México, al referirse al momento en que la moral desapareció y fue sustituida por el civismo.

"Para la escuela de la Revolución no dejó de existir el ciudadano (después de todo la Constitución decía que éramos una República); para ella un

ciudadano virtuoso fue un ciudadano patriota y con un claro sentido de justicia social; sin embargo, este ciudadano estaba desprovisto de virtudes esenciales de un orden democrático como la libertad y el sentido de la capacidad para gobernar (o para mandar como decía Aristóteles).³⁵

Ahora, ¿Qué es la libertad?

Considerando a la libertad como valor fundamental. Así la explica Fagothey: La libertad es uno de nuestros valores más preciados. Algunos desean construir sobre ella la totalidad de la ética. A veces no se ve oposición alguna entre libertad y ley. Se argumenta que el objeto de la ley está en hacer posible el ejercicio de la libertad, que la función no está en imponer restricciones innecesarias, sino en dirigir a los individuos hacia su fin último sin destruir su voluntad libre.

Se pueden distinguir varias clases de libertad, correspondientes a los tipos de ataduras de las que uno puede liberarse:

- Libertad de espontaneidad: opuesta a la necesidad física externa (compulsión);
- Libertad de elección (voluntad libre) opuesta a la necesidad física interna (determinismo);
- Libertad de independencia, opuesta a la necesidad moral (ley). Siendo una atadura la ley es solamente una restricción de una clase de libertad y, aún en este caso, únicamente del abuso de la libertad. Sin la guía de la ley, la libertad se convierte en licencia. En realidad, la libertad permite a una persona hacer lo que quiere pero no le dice lo que debe querer. En sentido estricto, la libertad no es una virtud. No hace bueno al hombre. Pero es un estado necesario para el ejercicio de la virtud, y los actos

³⁵ Escalante, Fernando, "Ciudadanos Imaginarios", México, 1992.

buenos permanecen al estado de meras buenas intenciones, a menos que tengamos libertad para realizarnos.

La importancia moderna atribuida a los derechos humanos y la dignidad de la persona humana ha tenido probablemente mucho que ver con la concepción de la libertad como uno de nuestros valores principales: A partir de la esfera política, la idea pasó a la esfera moral. Se conceptúa como mejor aquel estado que mejor garantiza la libertad de sus ciudadanos. Así, la libertad se llega a considerar como un valor en sí mismo, y aun tal, que el estado debería protegerlo y que los ciudadanos deberían conservar inclusive luchando, siendo, pues, un valor moral relacionado con el deber ser. En este sentido, la libertad, lejos de oponerse a la ley, concuerda perfectamente con ella.

Otra definición de libertad que escuchaba en la preparatoria, versa:

"la libertad consiste en la elección de entre dos o más bienes, el mejor" una, más": a mayor libertad, mayor responsabilidad; y, a mayor responsabilidad, mayor libertad"

Estas frases suponen el ejercicio aunque restringido y condicionante (y por ello paradójico) el uso de una libertad humanamente provechosa en el sentido moral, muy similar a la enseñanza sobre el actuar bien, a la manera de Sócrates: ***"El recto conocimiento de las cosas lleva al hombre a actuar moralmente bien, ningún sabio yerra, el error sólo proviene de la ignorancia"*** implica un "error filosófico" (llamado también error socrático) por confundir la inteligencia con la voluntad en el concebir el bien y acercarse a El como una sola operación; les manifiesto que vale como un gran acierto humano. Porque, ¿qué error puede cometer aquel hombre que vive como piensa, y más aun, si tal pensar le indica el bien que más le conviene?. ¿Acaso no significa un adelanto en el camino de la felicidad y progreso como persona la congruencia y el buen uso de la libertad?, considerando implícitamente el privarse de aquello que le

apetece o le agrada, optando por aquello, quizá, más placentero pero más benéfico.

Jaime Torres Bodet, definió al ciudadano del porvenir, habló de muchas virtudes: lealtad, patriotismo, amor al trabajo, respeto a la verdad, respeto de sus obligaciones, pero nunca de su larga enumeración de atributos, se refirió a las virtudes del gobernante, del ciudadano que gobierna, que nombra gobernantes, que vigila el poder público y se capacita para ejercer magistraturas. Torres Bodet ofrecía una versión despolitizada del ciudadano. Era la época de la posguerra, cuando se inauguró en México el desarrollo estabilizador y la idea de conservar el orden político a toda costa, incluso de violar la propia ley –para favorecer la prosperidad industrial- se convirtió en eje de la política gobernante. Entre los gobernantes existía gran temor por la política y su ideal era una sociedad abnegada en el trabajo, pero despolitizada.

No es sino hasta ahora, aasevera Guevara, a contracorriente, en el marco de la transición democrática (que se inició en 1968 o 1978), que ha avanzado lenta y penosamente la idea de formar ciudadanos libres y críticos y que la educación moral ha vuelto a tomar fuerza entre nosotros. Pero parece que el retorno a la educación moral no está del todo claro, pues los profesores, ignorantes de esta materia, se preguntan, con razón: *¿cuál moral?*, *¿Cómo se enseña la moral?*, y los que más saben del asunto se interrogan. *¿Cuáles son los valores que vamos a fomentar?* No hay programas al respecto, no hay guías claras, no hay libros de texto, tampoco hay tiempo para ocuparse de otra cosa.

En realidad, hay que precisar que la escuela nunca ha dejado de contribuir a la educación moral de sus alumnos. Lo hace todos los días a través de sus prácticas. Las conductas de maestros y de alumnos tienen un efecto educativo sobre los demás. Lo que sucede, es que esa transmisión de actitudes, valores y hábitos ocurre tácitamente, bajo la

forma de lo que llamamos curriculum oculto. Esto significa que al menos en parte, el movimiento de la educación moral es, en realidad, un esfuerzo por hacer explícito algo que viene ocurriendo desde siempre y, una vez hecho explícito, habrá que compararlo nuestros actuales ideales educativos.

i. Promover a través de la educación escolar, los valores de:

- a)Iniciativa
- b)Trabajo en equipo
- c)Honestidad
- d)Limpieza
- e)Creatividad
- f) Cultura democrática y cultura cívica

Fomentar en la niñez, la convicción de que con dichos valores, podremos contribuir eficiente y eficazmente en el diseño de una sociedad más armónica y a la consecución de un mundo mejor.

Obtener la certeza de que los hombres del mañana elegirán democráticamente al candidato óptimo; es decir, a quien mejor trabaja, con mayor disposición y con un sentido más claro de honestidad.

Aportar con un paso más, largo y delicado camino de reconstrucción de valores en la niñez, mismos que fortalecerán y armonizarán la convivencia de un futuro que comienza a estar presente en la vida de la humanidad que deseamos.

Continuar con el magnífico programa que ya ha iniciado el Instituto Federal Electoral y la UNICEF-México para hacer de nuestros niños, hombres y ciudadanos más útiles, participativos y dignos, con una disposición incansable de convivir con auténtica vocación de servicio.

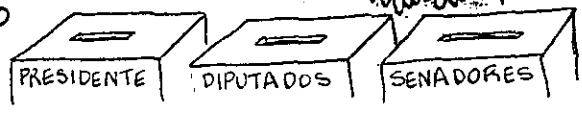


EL DÍA DE LAS ELECCIONES NADIE PODRÁ TRATAR DE ORIENTAR TU VOTO CON ACTOS DE PROPAGANDA, PROMESAS, REGALOS O COMPROMISOS POR ESCRITO 7

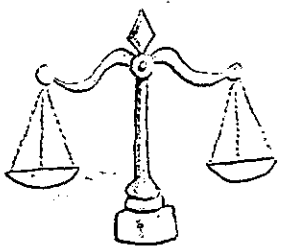
NADIE PUEDE PRESIONARTE PARA VOTAR POR UN PARTIDO O CANDIDATO O PARA NO VOTAR



SÓLO SE PUEDE VOTAR UNA VEZ POR CADA CARGO A ELEGIR



LA LEY TAMBIÉN CASTIGA A QUIEN OBSTRUYA EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DE LAS CASILLAS 10



GARANTÍAS de LEGALIDAD en los PROCESOS ELECTORALES 11

TERCER CAPITULO.

CIUDADANIZACION:INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

1. ANTECEDENTES.

La sensibilidad del país hacia las elecciones, de 1988 y a la fecha, han hecho que el **proceso de ciudadanía** se encamine de manera rápida hacia los sistemas electorales. Quizás estaba clara esa consigna de que las elecciones no constituyen la democracia, pero no hay democracia que pueda constituirse sin ellas. Algo semejante se puede decir de los partidos políticos más importantes, cuanto más fuerte es el peso que han tenido en el pasado reciente de México y el que han *adquirido a partir de las elecciones del 6 de julio de 1997.*

Es cierto que desde 1946, el PRI se ha consolidado como partido hegemónico, procedente de la estirpe de los anteriores PNR, 1929 y PRM, 1938. Pero en realidad la madurez de los partidos políticos llegó desde la entrada del **ciudadano**, que salía del letargo de varios años, de *un sueño apenas interrumpido por serias e importantes manifestaciones sociales*, principalmente obreristas en diferentes momentos del siglo. La coincidencia en que el "parto" aconteció después de los sismos de 1985, se ha ampliado con el tiempo y es que entonces el **ciudadano** arrebató al poder público su capacidad de discernimiento, que perdió por la tardanza *para tomar las medidas más adecuadas frente a la tragedia.*

Lo que entonces se demostró, fue la capacidad de los **ciudadanos** para organizarse de manera espontánea e incluso introducir la idea de una voluntad democratizadora. Aunque en México se han configurado diferentes formas de **participación ciudadana**, como las vinculadas a la *gestión de obras y servicios.*

Así la **ciudadanización** de los órganos electorales no es producto de una generación espontánea, el problema quedó abierto desde la reforma política de 1977, cuando la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), creó la Comisión Federal Electoral (CFE), con una secretaría propia y permitió la presencia de todos los partidos políticos en igualdad de condiciones. Se daba un paso importante, pero todavía se necesitaban de otras reformas para limitar la presencia del gobierno, involucrado en una tarea que se concibió desde un principio como imparcial y destinada a la equidad en la competencia electoral.

En el marco de la intermitente reforma política y después de las elecciones de 1988, el 15 de agosto de 1990 el COFIPE, fundamentado en una diferente concepción del organismo destinado a realizar los procesos electorales. No sería más una instancia subsidiaria de la Secretaría de Gobernación según la Constitución sino un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dispuesto a garantizar la imparcialidad. De esa reforma nació el IFE, de acuerdo al artículo 41 constitucional: "organizar las elecciones es una función estatal a cargo de los poderes legislativo y ejecutivo con la **participación** y **corresponsabilidad** de los partidos políticos y del **ciudadano**".³⁶

De esta forma en 1994, se establece la **primera ciudadanización**. Es, sin embargo, con la reforma de 1996, cuando sale definitivamente el Secretario de Gobernación del proceso electoral y el **proceso de ciudadanización** se instituye. Aunque el sustantivo de **ciudadanos** aparece como el último elemento de esa nueva definición, era importante el cambio sustancial que entonces se dio porque el Consejo General, como órgano superior de dirección, se integraría por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán con voz pero sin

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. Versión Actualizada.

voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de partido y un Secretario Ejecutivo.

De acuerdo con los acontecimientos recientes en el país, en particular las elecciones federales de 1997, que además tienen el atractivo de compaginarse con la primera elección del Jefe de Gobierno para el D.F., los bastiones para la **ciudadanización** parecían estar implantados. Hay que tomar en consideración, que se trata de un hecho que ha comenzado a tener una relevancia, que se expresa en diferentes manifestaciones de la política y sin embargo existen cuando menos dos versiones: aquella que considera suficiente la **ciudadanización de los órganos electorales** y la segunda que apuesta por una **ciudadanización** con mayores alcances que permitan incidir en las acciones del gobierno. Las **elecciones del 6 de julio de 1997**, marcaron la culminación de la **ciudadanización de los órganos electorales** y no solamente eso, porque además, esta etapa en estricto sentido se podría definir como de **despartidización de la organización del proceso electoral**.

2. NATURALEZA JURIDICA.

"EI IFE: UNA INSTITUCION PARA LA DEMOCRACIA"³⁷

Con la última reforma política, la sociedad civil, alcanzó la cumbre de la estructura electoral, mediante los consejeros autónomos que desplazaron al gobierno del mando: pero de todos modos el aparato gubernamental se quedó en sótanos, laberintos y pasillos de su antigua fortaleza. En otras palabras: **los ciudadanos** tienen el control formal de las elecciones en el Consejo General del IFE integrado por nueve consejeros: ocho

³⁷ Carvajal. Máximo. Conferencia: "El IFE: una Institución para la Democracia". Seminario: Medios de Impugnación del TRIFE. Senado de la República. México. 1999.

propietarios y uno presidente, pero la ejecución de sus tareas está en manos de personal ligado de muchas formas al gobierno, o partidos políticos específicos.

En el IFE hay dos estructuras:

1. **Consejo General**; que se integra por 32 consejos locales y 300 consejos distritales, la mayoría de ellos integrados a partir de la reforma electoral de noviembre de 1996 por **ciudadanos independientes**.
2. **Estructura Ejecutiva** que casi en su totalidad es la misma que estaba cuando entraron los actuales consejeros.

En el caso de los mandos operativos de los estados, llamados vocales ejecutivos, son personajes que han desfilado por toda clase de posiciones en los gobiernos estatales.

Hay que tomar en cuenta que todos los consejos son finalmente órganos de decisión, de supervisión y vigilancia; y la estructura operativa o ejecutora, *par ser más precisa*, es la que nos tiene que aportar lo necesario para cumplir con el mandato. En ocasiones el aparato operativo del IFE rebasa al Consejo General, como se ve en los distritos donde los consejos tienen, que decidir, con información que les llega de último momento y por lo tanto no tienen forma de comprobarla o resulta incompleta, lo cual constituye un reto para los consejos, tener en cada uno de sus niveles información plena y confiable. En los consejos locales, el **proceso de ciudadanía** ha sido real, efectivo, en todos los casos los consejeros son **ciudadanos independientes**, gente que vive de su trabajo.

En cuanto a la estructura ejecutiva se refleja que el 98% es la misma que cuando cambio a órgano de Consejo General, ya que se considera debe ser gente proveniente de un servicio profesional electoral.

El diseño de instituciones y la definición de los marcos normativos que las regulan, constituyen decisiones estratégicas de todo proceso de cambio político, sobre todo si su fin es la democratización, en la medida en que la democracia moderna es la forma de gobierno que más requiere de un entramado institucional (legal-racional, en términos weberianos) que sea propicio para su desarrollo y consolidación. Más aún, si las instituciones sirven para garantizar la observancia general de los arreglos legítimos, si son las entidades que arbitran y encauzan el comportamiento de los actores de la contienda política, es evidente que su diseño entraña una decisión capital.

"Para Douglas North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico; y con base en ello North agrega que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico. Desde esta perspectiva, los procesos de cambio político pueden entenderse como procesos de cambio institucional, aunque no se restrinjan a éste".³⁸

En la experiencia mexicana, esa relación se manifiesta claramente en el ámbito electoral, donde la adaptación institucional al proceso de cambio que el país ha vivido en las últimas dos décadas y, con mayor énfasis, desde finales de los ochenta, ha alcanzado un alto nivel de eficacia. El diseño institucional del IFE y su evolución así lo expresan. Se trata de un diseño institucional complejo que, por una parte, dota de autonomía política y administrativa al IFE para garantizar el principio de independencia que rige su función, y por otra, con órganos de dirección,

³⁸ Milbrath, Lester, Op Cit.

ejecutivos y técnicos, y de vigilancia, establece un sistema sofisticado de equilibrios y controles internos, destinado a generar certidumbre y confianza sobre la legalidad, objetividad e imparcialidad de cada uno de los actos y actividades de las autoridades electorales en todos sus niveles.

No podía ser de otro modo. La consolidación de la institución encargada de organizar las elecciones federales en México depende, antes que nada, de la confianza y la credibilidad que sobre su desempeño tengan los ciudadanos y los partidos políticos. Y si esa exigencia se ha traducido en instrumentos y procedimientos complejos para la organización de las elecciones, no hay más que pagar el costo porque bien lo vale: la confianza y la credibilidad son las dos condiciones básicas, imprescindibles, para lograr los fines de la función electoral. No hace falta abundar al respecto: basta decir que en esas dos condiciones se aloja hoy el corazón de la vida democrática de México. De ellas depende la participación ciudadana en los procesos electorales, la asimilación de la alternancia en el ejercicio del poder público como la posibilidad clave de la normalidad democrática, el procesamiento maduro y responsable de los triunfos y las derrotas electorales, y en última instancia, la posibilidad de construir y desarrollar una genuina cultura política democrática, donde la pluralidad política se despliegue y las mayorías y las minorías se expresen y tengan garantizados sus derechos y libertades.

En este sentido, la evolución del IFE ha sido muy consistente. "En enero de 1993, de acuerdo a una encuesta nacional realizada por Covarrubias y Asociados, únicamente el 11 por ciento de los ciudadanos entrevistados respondió que creía "totalmente" en los resultados electorales, mientras que el 41 por ciento dijo creer "algo" y el 48 por ciento respondió que "nada". En esa misma encuesta, además, únicamente el 7 por ciento de

los ciudadanos entrevistados contestó correctamente la pregunta sobre quién organizaba las elecciones en México, aludiendo al IFE.³⁹

"En contraste, de acuerdo a una encuesta también nacional realizada por el mismo despacho en septiembre de 1994, un mes después de las elecciones federales de ese año, frente a la pregunta: "¿Según usted hubo o no hubo fraude en estas elecciones?", el 64 por ciento respondió "no", el 31 por ciento "sí" y el 5 por ciento "no sé". En esa misma encuesta, al preguntarse a los entrevistados su opinión sobre el trabajo del IFE en dichas elecciones, el 61 por ciento lo calificó de "bueno", el 20 por ciento de "regular", el 12 por ciento de "malo" y el 7 por ciento dijo no saber.

Finalmente, entre el 10 y el 15 de julio de 1997, el mismo despacho realizó otra encuesta nacional, también sobre confianza y credibilidad, que arrojó los siguientes datos: 70 por ciento de los entrevistados consideró "muy confiables" los resultados de las elecciones, 22 por ciento "poco confiables" y 3 por ciento "nada confiables", mientras un 5 por ciento dijo no saber; y ante la pregunta "¿Qué tan legal ha sido el Instituto Federal Electoral en la organización de las elecciones?" un 69 por ciento respondió "muy legal", un 21 por ciento "poco legal", un 3 por ciento "nada legal", y un 7 por ciento dijo no saber o no contestó."⁴⁰

En todo caso, y aunque por la formulación de las preguntas respectivas, los datos de las tres muestras no son en sentido estricto del todo comparables, lo cierto es que esas tres encuestas nacionales, levantadas a través de entrevistas domiciliarias por el mismo despacho después de celebradas las últimas tres elecciones federales, permiten apreciar una marcada evolución en la confianza y credibilidad ciudadana respecto a los resultados electorales y a la institución encargada de organizar las

³⁹ Revista: Este País. Encuesta realizada por Covarrubias y Asociados.

elecciones federales. ¿Qué factores explican dicha evolución? Sin duda son varios, y es por lo menos difícil ponderar en qué medida cada uno de ellos ha contribuido en ese sentido. Pero es obvio que el IFE ha jugado un papel decisivo en la modificación de la percepción ciudadana en materia de confianza y credibilidad.

Junto con lo anterior, el diseño institucional ha permitido hasta ahora satisfacer otra exigencia también vital: organizar y administrar con eficiencia las elecciones, cumpliendo en tiempo y forma con las funciones y actividades operativas. Dos elementos del diseño, desde mi punto de vista, han sido determinantes para ello: por una parte, una estructura ejecutiva bien articulada en el ámbito central y desconcentrada en el ámbito estatal y distrital, que permite la adecuada coordinación nacional y, al mismo tiempo, la capacidad de decisión y operación necesaria en el ámbito de las entidades federativas y los distritos electorales, para la realización de los procedimientos que corresponden, por ley, a las juntas ejecutivas locales y distritales; y por otra parte, el Servicio Profesional Electoral, que ha permitido ir generando y acumulando entre sus miembros los conocimientos y la capacidad ejecutiva necesarios para el desarrollo de los programas institucionales en tiempo y forma, no obstante la complejidad de los instrumentos y los procedimientos previstos en el Código de la materia para la organización de los procesos electorales federales.

En este sentido, y tratándose como es el caso de una institución joven que apenas rebasa los siete años de creación, el diseño debe consolidarse: corregir deficiencias e imperfecciones en el desarrollo de los instrumentos y procedimientos técnicos y operativos; afinar la coordinación nacional de las tareas ejecutivas y fortalecer la desconcentración de funciones dentro del marco normativo vigente;

⁴⁰ Ibidem

reafirmar la certidumbre, mantener la actualización y ampliar la cobertura de los instrumentos registrales; consolidar y perfeccionar los instrumentos, mecanismos y procedimientos destinados a garantizar condiciones de equidad en la competencia, especialmente los de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos; corregir deficiencias y perfeccionar contenidos, métodos, materiales y documentos para la capacitación, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla; y superar las insuficiencias y generar mejores mecanismos y procedimientos para el reclutamiento, selección, formación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral, son las líneas básicas de trabajo que, desde mi punto de vista, es necesario abordar con ese propósito.

Asimismo, en concordancia con las más reciente reforma legal en esta materia, se requiere generar y promover, según sea el caso, las normas que permitan llenar y dar concreción plena al nuevo marco de autonomía institucional; se trata, por una parte, de revisar y ajustar las normas y los procedimientos administrativos internos a efecto de garantizar absoluta transparencia respecto al origen, utilización y destino de los recursos institucionales, de tal modo que se destierre cualquier riesgo de vulneración de la independencia del Instituto por razón de los recursos con los que desarrolla sus funciones; y por otra, se trata de promover la expedición de los ordenamientos legales necesarios para normar, de acuerdo a los nuevos términos del marco de autonomía, muy diversos aspectos de la actividad del Instituto y de sus relaciones con otros órganos públicos, antes normados conforme a una noción de autonomía no plena.

Una condición adicional, pero no menos importante que las anteriores, salta a la vista para la consolidación institucional: asegurar que el complejo entramado orgánico interno, diseñado para brindar certidumbre y confianza, no ponga en riesgo la eficiencia de la institución, es decir,

evitar a toda costa que dos virtudes esencialmente complementarias del diseño institucional, acaben por ser incompatibles. En efecto, creo que la clave para la realización cabal de los fines institucionales reside hoy en la capacidad de mantener en armonía y equilibrio las exigencias de confianza y eficiencia. Todos y cada uno de los procedimientos que por ley desarrolla el IFE durante el proceso electoral ilustran muy bien esta necesidad.

A uno de ellos me quiero referir en particular, a algunas medidas que, en mi opinión, pueden servir al propósito de fortalecer la confianza e incrementar la eficiencia en la organización de las elecciones: el **procedimiento para la integración de las mesas directivas de casilla**, uno de los más complejos y delicados dentro del proceso electoral.

El procedimiento que establece el COFIPE, en su artículo 193, para integrar las mesas directivas de casilla, es una muestra elocuente de la traducción de la desconfianza en normas y procedimientos complejos, y en efecto, ilustra con nitidez las exigencias de confianza y eficiencia que dominan el entramado institucional en materia electoral. Que sea así no es extraño. Dicho procedimiento fue concebido tras un largo historial de infaustos episodios en las casillas de votación y, en consecuencia, su finalidad es garantizar que en la integración y funcionamiento de esos órganos electorales básicos no haya ningún sesgo o interés parcial que distorzone el sentido de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

De allí que sea un procedimiento basado en la aleatoriedad: dos sorteos, uno entre los meses del año y otro entre las letras del alfabeto, determinan en momentos sucesivos, enero y marzo del año de la elección, el universo de ciudadanos sobre el que se realizan las dos insaculaciones para cada sección electoral, la primera referida a la fecha de nacimiento y la segunda a la inicial del apellido paterno de los ciudadanos, para finalmente llegar a la designación de los funcionarios de

casilla, una vez cubiertos los requisitos que para tal efecto establece el propio Código.

Sin duda, este procedimiento ha cumplido en muy buena medida el fin para el cual fue concebido, y ello justifica el enorme esfuerzo institucional y los altos costos que implica su ejecución, sobre todo por sus extraordinarias dimensiones: en 1991, el número de ciudadanos insaculados fue de 5.5 millones; en 1994, fue de 6.5 millones, y en 1997 de 5.1 millones de ciudadanos. La cantidad de ciudadanos a capacitar es enorme, lo que exige una planeación y una operación muy complejas.

Por ejemplo, para el proceso electoral federal de 1997, el IFE debió contratar a casi doce mil capacitadores en todo el país, lo que nada más en sueldos significó una erogación de poco más de ciento veinte millones de pesos. Pero como decía, un fin superior justifica una operación de esa envergadura: la confianza que se ha ido generando respecto al desempeño de los funcionarios de casilla, tiene un valor incuantificable, pues en última instancia, el día de la jornada electoral, prácticamente todo el esfuerzo de ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales converge allí, en la debida instalación y la actuación imparcial de los funcionarios de casilla. Así, como en otros procedimientos electorales, en este la evolución también ha sido consistente.

Sin embargo, lo cierto es que persisten dificultades que limitan la eficiencia del Instituto en la ejecución de este procedimiento. Algunas de ellas se refieren a condiciones y factores propios de la profunda desigualdad social y regional del país, como los bajos niveles de escolaridad y las deficiencias y carencias de vías de comunicación para llegar a cientos de comunidades rurales. Otras dificultades derivan de la falta de una cultura cívica arraigada y extendida en la sociedad mexicana, lo que por cierto, al menos en lo que hace al cumplimiento de la obligación de los ciudadanos de ejercer las funciones electorales que le sean

asignadas, tiene una relación inversa a la que podría suponerse respecto a la escolaridad: en zonas urbanas residenciales, habitadas por ciudadanos con niveles medios y altos de escolaridad, la respuesta ciudadana frente a este deber cívico ha sido consistentemente menor que en zonas urbanas populares o zonas rurales, con más bajos niveles de escolaridad. Y, por último, hay otras dificultades que atañen a deficiencias institucionales en materia de planeación y operación, o con relación a métodos y materiales didácticos para la capacitación electoral.

Las primeras, es obvio, escapan a la competencia y a las capacidades del IFE, y sin embargo gravitan negativamente sobre la ejecución del procedimiento. Por ejemplo, una ciudadana o un ciudadano del medio rural, con un nivel de escolaridad de tercero o cuarto grado de primaria, por mejor disposición que tenga para cumplir con sus deberes cívicos, tendrá dificultades para asimilar muchas de las nociones de una materia particularmente compleja y abigarrada como es la electoral. O bien, para referirme al problema de las vías de comunicación, pongo el ejemplo de un capacitador que tras recorrer varios kilómetros a pie para llegar a impartir capacitación a un ciudadano que habita en una comunidad aislada, no lo encuentra en ese momento y debe volver, con todo lo que ello implica en tiempo y gasto de recursos institucionales. Y aunque aquí no cabe que me extienda en este punto, no puedo dejar de subrayar el esfuerzo extraordinario que en todo el país despliegan los capacitadores electorales, muchas veces poniendo en riesgo hasta su integridad física.

Las dificultades asociadas a la falta de arraigo de la cultura cívica, en cambio, sí competen al IFE, por lo menos en una parte muy importante. De allí que el Consejo General del Instituto haya definido en diciembre de 1999 a la educación cívica como una de las líneas estratégicas del trabajo institucional en la perspectiva del proceso electoral del año 2000. En efecto, la educación cívica estará al centro de las actividades del IFE, y a

partir de la rica experiencia acumulada en ese campo a lo largo de los últimos años, se está configurando una estrategia que permita intensificar las actividades de educación ciudadana y divulgación de la cultura política democrática, ampliar su cobertura, dirigir con mayor precisión los materiales que para tal fin se producen y, sobre todo, generar nuevos y más eficaces mecanismos de colaboración y apoyo con entidades públicas, privadas y sociales que compartan esos propósitos. Y aunque estos propósitos trascienden por mucho los fines y las necesidades del procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, sin duda su cumplimiento incidirá sobre dicho procedimiento en forma positiva, en particular si se toma en cuenta que el principal motivo de sustituciones de funcionarios de casilla ya designados durante las semanas previas a la jornada electoral, es la negativa o el rechazo abierto, sin que medie otra causa que no sea la falta de voluntad para cumplir con una obligación cívica; en efecto, del total de motivos de sustitución, el de rechazo abierto representó en 1997 el 37 por ciento.

Por último, están las dificultades que se pueden atribuir a deficiencias institucionales de planeación y operación. Me refiero básicamente a la capacitación de los capacitadores, ya que hasta ahora por razón de recursos su preparación se ha limitado a un curso de inducción que, en los casos en que no hay una experiencia previa, resulta insuficiente; me refiero también a las cuestiones administrativas vinculadas a los recursos financieros y materiales destinados a la capacitación, en las cuales ha habido insuficiencias que, con mejor planeación y no necesariamente más costos, se pueden superar; asimismo, aludo a los métodos y materiales didácticos para la capacitación, respecto a los cuales es necesario lograr mayor simplificación sin excluir contenidos que son imprescindibles; y también, me refiero a la necesidad de lograr que la elaboración de los programas de actividades correspondientes permita, sin perder en modo

alguno homogeneidad, atender de mejor manera las características propias de cada región o entidad.

En suma, se trata de corregir algunas deficiencias para perfeccionar el procedimiento. Para ello se cuenta con una base sólida determinada por la experiencia acumulada y los avances consistentes del último proceso electoral federal: mientras en 1991 se logró capacitar al 19.8 por ciento de los ciudadanos insaculados, y en 1994 se brindó capacitación al 38.4 por ciento, en 1997 se impartió capacitación al 40.7 por ciento

La **ciudadanización** del IFE implica aparte de imbuir a los **ciudadanos**, el fortalecer los consejos, en sus atribuciones y en su posibilidad de generar, al lado de los funcionarios confianza en los **ciudadanos** y a los partidos.

La presencia de los **ciudadanos** en los organismos electorales tiene que fortalecerse, se trata de la lucha por la imparcialidad y transparencia del proceso electoral.

3. DEFINICION.

El Consejo General del IFE ha sido reformado, a fin de incluir **Consejeros Ciudadanos** no partidistas, electos por consenso entre los grupos parlamentarios de los partidos. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar que los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del IFE.

Se integra por un **Consejero Presidente** y ocho **Consejeros Electorales**; concurren con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. El **Consejero Presidente** y los **Consejeros Electorales** son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

4. LEGISLACION APLICABLE.

Partimos de la noción constitucional de que México es una República representativa, democrática y federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Anotaré, el concepto del teórico de la Constitución, Carl Smith, para quien "la Federación es una unión permanente, basada en libre convenio y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el total status político de cada uno de los miembros en atención al fin común"⁴¹.

Asimismo reflexionaré acerca del carácter y alcances de los órganos electorales tanto federales como estatales desde una perspectiva comparativa.

También partimos del concepto de Democracia que establece el artículo tercero constitucional no sólo como un sistema jurídico o una estructura jurídica si no más aya como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo o de aquel concepto de que la Democracia es tanto en cuanto forma política como en cuanto forma del Gobierno o de la Legislación identidad de dominadores y dominados, de gobernantes y gobernados, de los que mandan y los que obedecen.

Así los procesos electorales son o se conforman como los medios, los instrumentos y las instancias para la realización de la voluntad popular que deberá de expresarse en las urnas periódicamente.

Otro concepto importante es el de pueblo puesto que de este emana la soberanía popular, en una Democracia el pueblo es sujeto del Poder Constituyente siguiendo a Smith, toda constitución, según la concepción

democrática, se basa incluso para su elemento de Estado de Derecho, en la decisión política concreta del pueblo dotado de capacidad política, el pueblo ejercita ciertas competencias legalmente reguladas en cuanto a cuerpo electoral o de ciudadanos con derecho a voto.

Esta competencia se expresa en las elecciones que son el medio para ejercitar las así las elecciones podrán revestir un doble sentido: determinación de un representante o nombramiento de un agente dependiente.

De conformidad con el artículo 41 Constitucional fracción III la organización de las elecciones federales es una función del gobierno federal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

En el ejercicio de esta función, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad serán principios rectores.

Asimismo el Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia siendo independiente en sus decisiones y funcionamiento así como profesional en su desempeño, contará en su estructura órganos de dirección ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y por ocho Consejeros Electorales con voz y voto y concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo, la ley determinara las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos así como las relaciones de mando entre éstos. El mismo artículo constitucional continúa diciéndonos que "El

⁴¹ Carl, Smith, "Teoría de la Constitución", Editorial Nacional. México. 1986. pag. 213.

Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los órganos electorales de los estados federales no son sujetos de mención en la Constitución Mexicana, los mismos estarán contemplados en el título Tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el título se denomina de los órganos en las Delegaciones, así el artículo 98 del mencionado ordenamiento nos dice que:

1.- En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una Delegación integrada por:

- a) Junta Local Ejecutiva
- b) Vocal Ejecutivo
- c) Consejo Local

2.- Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada una de las capitales de los Estados.

Los Consejos Locales que deberán de ser los pares en los Estados del Consejo General Federal sólo funciona durante el proceso electoral federal y se integraran con un Consejero Presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 82 párrafo 1, inciso e) quién, en todo tiempo fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo, seis Consejeros Electorales y representantes de los partidos políticos nacionales.

El mismo artículo en su fracción tercera establece el mecanismo de designación de los Consejeros Electorales locales remitiéndonos al inciso f) del párrafo 1 del artículo 82 del COFIPE que a la letra establece que es

atribución del Consejo General designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 23 de Diciembre de 1996, del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales.

Relativo a los requisitos que se establecen para ser Consejero Electoral Local estos son similares a los previstos en el artículo 76 del COFIPE (código en donde se establecen los requisitos para ser Consejero Electoral del Consejo Federal) el único que quizás varía es el inciso j) del artículo 76 que preceptúa el requisito de no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno amén que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

En cuanto a la composición del Consejo General con respecto a los Consejos Locales encontramos algunas diferencias:

Mientras que el Consejo General (artículo 74 del COFIPE) se integra por un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, el Consejo Local conforme al artículo 102 del COFIPE se integra por un Consejero Presidente quién fungirá a su vez como Vocal Ejecutivo, sus Consejeros Electorales y representantes de los partidos políticos nacionales así como los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación cívica de la Junta Local quienes concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

Es decir encontramos una diferencia en cuanto a la composición relativa:

a) El número de Consejeros Electorales.

b) La permanencia de los Consejeros Electorales por un período de siete años, frente al vacío normativo en cuanto a la duración del encargo de los Consejeros Electorales Locales.

c) La no-mención en cuanto a los emolumentos de los Consejeros Electorales locales pues si bien el artículo 41 Constitucional en cuanto a que los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación misma disposición que se vuelve a repetir en la fracción tercera del artículo 76 del COFIPE.

d) Asimismo tiene el Consejo Federal la facultad de nombrar de conformidad al inicio e del artículo 82 a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales que todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes.

e) Debido a esta facultad los Consejos Locales se encuentran ayunos de la posibilidad de nombrar en su interior y mediante un método democrático al Consejero Presidente.

f) Otra diferencia entre el Consejo General y los Consejos Locales es la inclusión en el primero de consejeros del Poder Legislativo de conformidad con el artículo 74 del COFIPE.

g) Asimismo los Consejeros Electorales del Consejo General son sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución (fracción tercera del artículo 77 del COFIPE).

h) El Consejo General tiene una serie de facultades muy amplias como son: la designación del Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, la designación de los Directores Ejecutivos del Instituto. La resolución de los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos

políticos también tienen la facultad de dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, otorgar el registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas así como determinar los topes máximos de campaña y expedir el reglamento de sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto todo esto de conformidad con el artículo 82 del COFIPE.

Es evidente que el Consejo General tiene una serie de atribuciones mucho mayores que las que tienen los Consejos Locales en los Estados y que incluso estos últimos carecen de la facultad de establecer su propio reglamento de sesiones interno como sucede en el caso del propio Consejo General a quién el Poder Legislativo le ha delegado la facultad de normar su vida interna entendiéndose que el IFE es una instancia autónoma.

Si entre el Consejo Federal y los Consejos Locales existen asimetrías entre los Consejeros Locales y los Consejos Distritales existe superposición o yuxtaposición de atribuciones, facultades y funciones.

Así tenemos que los Consejeros Locales tienen de conformidad con el artículo 105 fracción 1a las extensa y abstracta facultad de vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales.

Tienen también la facultad de vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad, la elección de los Consejeros Electorales que integren los Consejos Distritales, la resolución de los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia, la acreditación de los ciudadanos mexicanos o la agrupación a la que pertenezcan para participar como observadores durante el proceso electoral efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación

proporcional, realizar el cómputo distritales de la elección de senadores por el principios de mayoría relativa y de representación proporcional y k) realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es evidente que existen algunas facultades concusivas y otras facultades yuxtapuestas.

Una de las tramas centrales en el proceso electoral es el de la capacitación y el de la ubicación e instalación de casillas puesto que de una adecuada y eficaz capacitación depende que el día de la jornada electoral se realice con éxito sin embargo esta atribución que debería de ser concusiva tanto de los Consejos Locales como de los Distritates en la práctica se vuelve en un coto vedado de las Juntas Distritales.

Otro elemento fundamental en la relación entre las Juntas Locales y las Juntas Distritales es la falta de una idea clara sobre la jerarquía o coordinación que deben de guardar entre sí, ni la Constitución ni el COFIPE hablan de las relaciones de jerarquía, subordinación o coordinación que deberían de existir entre estas dos instancias.

el hecho de que los Consejeros Electorales sean nombrados por los Consejeros Locales hace pensar o inferir que existe una relación de jerarquía del Consejo Local con respecto al Consejo Federal, sin embargo nos enfrentamos a una laguna legal que en ocasiones puede no tener resolución como podría ser el caso hipotético de que se dé una resolución al interior del Consejo Local que se contraponga con otra resolución emitida al interior del Consejo Distrital.

Asimismo otro tipo de facultades como la del cómputo de la votación para el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deberían de ser facultades concusivas con los Consejos Locales por su envergadura.

Los Órganos Directivos del Instituto Federal Electoral, se denomina así a la figura de Consejos que son los órganos de deliberación y decisión del Instituto Federal Electoral, responsables de velar por el cumplimiento de

las normas constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia de la institución. Se integran de forma colegiada y en su composición predominan representantes ciudadanos sin vínculos *partidistas denominados Consejeros Electorales.*

El órgano rector del IFE es el Consejo General que constituye el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, y sus integrantes tienen la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que señala la ley electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen irrestrictamente todas sus actividades.

El Consejo General se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, quienes tienen derecho a voz y voto, así como por Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los Partidos Políticos Nacionales y el Secretario Ejecutivo, quienes tienen derecho a voz pero no a voto en las sesiones que celebren. Eligen a los integrantes del Consejo General del IFE de la siguiente manera: El Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales son elegidos mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. El Secretario Ejecutivo del IFE es elegido a propuesta del Consejero Presidente, con el aval de las dos terceras partes de los Consejeros Electorales. Cada fracción parlamentaria en la cámara de *diputados designará a su consejero del poder legislativo* y los representantes de los partidos políticos son designados por las dirigencias de los mismos. Sesiona el Consejo General por lo menos una vez cada tres meses; para dar inicio a los trabajos del próximo periodo electoral, sesionará en la primera semana de octubre de 1999 y a partir de esa

fecha y hasta la conclusión de las elecciones federales del año 2000 se reunirá por lo menos una vez al mes.

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- Directivos: se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- Técnico-ejecutivos: se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- Vigilancia: se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la *organización y funcionamiento del Instituto*, estos órganos están representados en el ámbito central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

Con la reforma electoral de 1996 se dan los siguientes cambios para la ciudadanización del IFE: en cuanto a la integración y atribuciones del instituto federal electoral quedó como sigue:

1. ÓRGANOS CENTRALES DE DIRECCIÓN

- **Exclusión de toda participación y representación del Poder Ejecutivo.**

Con el propósito de afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Anteriormente, el Secretario de Gobernación, en su calidad de Consejero del Poder Ejecutivo, presidía el Consejo General.

- **Creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de**

la Secretaría Ejecutiva. La Presidencia del Consejo General es detenida por un Consejero Presidente, electo para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios ahí representados.

El Presidente del Consejo General asume algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al Director General (figura suprimida), entre las que destacan la de proponer al propio Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos; presidir la Junta General Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios. El Secretario Ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente. Son funciones del Secretario Ejecutivo coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y representar legalmente a la institución entre otras.

• **Nueva fórmula para la integración del Consejo General.** Se reduce a nueve el número de Consejeros con derecho a voz y voto: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, figura que sustituye: Consejeros Ciudadanos.

Al igual que el Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales son electos por el voto, de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos.

Por otra parte, además de suprimirse la figura del Consejero del Poder Ejecutivo, los Consejeros del Poder Legislativo pierden su derecho al

voto, pero además cada partido político con representación en el Congreso (grupo parlamentario) tiene derecho a proponer a un Consejero por igual.

Los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo del Instituto también concurre en la integración del Consejo General, con voz pero sin voto.

• **Ampliación y redefinición de las atribuciones del Consejo General.** En la medida en que el nuevo esquema y funcionamiento del IFE a procurado fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección, y de manera consecuente con la incorporación de algunas innovaciones o la legislación, se ha ampliado y redefinido la esfera de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de deliberación y decisión del Instituto.

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas se pueden mencionar: designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agrupaciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos, y fijar las políticas y programas generales del Instituto.

• **Creación de Comisiones Permanentes del Consejo General.** Independientemente de que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, la ley dispone la creación de cinco Comisiones Permanentes que se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales y cuyo propósito es el de supervisar y apoyar las actividades sustantivas en materia de:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- Organización Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

En la Sesión Ordinaria del Consejo General, efectuada el 22 de noviembre de 1996, se anunció la integración de otras dos comisiones:

- Registro Federal de Electores
- Administración

2.ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

• Ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales.

Los Consejos Locales experimentan cambios en su integración, que resultan consecuentes con los introducidos en la integración del Consejo General. Ahora se integran por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quién fungirá como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General. Entre los ajustes que experimenta su catálogo de atribuciones, se puede mencionar la adición de las siguientes: efectuar el cómputo de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional en el ámbito de entidad federativa, y nombrar las comisiones de Consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

• **Ajustes en la integración de los Consejos Distritales.**

La integración de los Consejos Distritales se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman ahora con sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

Actualmente se rige según lo dispone el COFIPE de la siguiente manera:

1. ÓRGANOS DE DIRECCIÓN (CONSEJOS)

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del mismo.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales. Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

1.1 CONSEJO GENERAL

Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

INTEGRACIÓN

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 12).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente y Ocho Consejeros Electorales.

Todos ellos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara (los que se encuentran actualmente en funciones comenzaron su periodo el 31 de octubre de 1996).

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cuatro. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal.

Actualmente son ocho los representantes partidistas en el Consejo General.

- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.
- Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 13 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva
- Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

1.2 CONSEJOS LOCALES

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

INTEGRACIÓN

En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto, actualmente

son 12.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

De tal forma, cada Consejo Local se integra actualmente por un total de 19 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 12 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los Consejeros Electorales que integren los Consejos Distritales.

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL. INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

1.3 CONSEJOS DISTRITALES

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

INTEGRACIÓN

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurren siete miembros con derecho a voz y voto, y en número variable

miembros con voz pero sin voto. Actualmente es de 12. Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho.
- Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo

En suma, cada Consejo Distrital se integra actualmente por un total de 19 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 12 con voz pero sin voto.

ATRIBUCIONES

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se *recibirá la votación el día de la jornada electoral.*

- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional son órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales. Como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. Se integran por un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores y tres suplentes generales. Las Juntas Distritales Ejecutivas integrarán las mesas directivas de

casilla de la siguiente manera: El Consejo General, en el mes de enero del año de la elección, sorteará un mes del calendario que, junto con el que siga en orden, serán tomados como base para la insaculación de los **ciudadanos**. Conforme al resultado obtenido del sorteo anterior, del primero al veinte de marzo del año de la elección, las Juntas distritales ejecutivas procederán a insacular de las listas nominales que obtuvieron su credencial para votar con fotografía al 15 de enero del mismo año, a un 10 % de ciudadanos de cada sección electoral, sin que en ningún caso el número sea menor a cincuenta. Los ciudadanos que resulten electos se les convoca para que asistan a un curso de capacitación que se imparte del 21 de marzo al 30 de abril del año de la elección. Las juntas evaluarán lo anterior para seleccionar con base a los datos aportados por los ciudadanos durante la capacitación, a los que resulten aptos, prefiriendo a los de mayor escolaridad e informará a los integrantes de los consejos distritales sobre todo este procedimiento por escrito y en sesión plenaria. El Consejo genera, en el mes de marzo del año de la elección sorteará las 29 letras del alfabeto a fin de obtener la letra a partir de la cual, con base en el apellido materno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla. De acuerdo a los resultados obtenidos del sorteo, las juntas distritales harán entre el 16 de abril y 12 de mayo una relación de los ciudadanos que hayan asistido a la capacitación correspondiente no tengan impedimento alguno para desempeñar el cargo, de acuerdo a lo que marca el COFIPE. De esta relación, los consejos distritales insacularán a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, a más tardar el 14 de mayo. Posteriormente se designarán los cargos tomando en consideración la escolaridad y se les hará la notificación a los ciudadanos electos.

**" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA"**

Para ser integrante de la mesa directiva de casilla se requiere: ser ciudadano residente en la sección electoral que comprenda la casilla, estar inscrito en el Registro Federal de Electores, contar con credencial para votar, estar en ejercicio de sus derechos políticos, tener un modo honesto de vivir, haber participado en el curso de capacitación electoral impartido por la junta distrital ejecutiva correspondiente, no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía y saber leer y escribir y no tener más de 70 años el día de la elección.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El precio de la desconfianza

Único sobreviviente de la Junta General Ejecutiva fundacional, el nuevo Secretario Ejecutivo del IFE vio nacer y ha visto madurar a la institución en la que hoy ocupa el segundo cargo de responsabilidad. Impugnada por algunos partidos su candidatura, Solís Acero logró obtener, sin embargo, el voto unánime del Consejo General. Reconoce que su desempeño estará sujeto a escrutinio que parte de la desconfianza; es el precio que tiene que pagar.

• A seis años de la creación del IFE hemos tenido cuatro directores —ahora secretario ejecutivo—. Emilio Chuayffet, Arturo Núñez, Agustín Ricoy en el interinato largo y ahora tú al frente. ¿a qué atribuyes esta velocidad en los cambios? Habiendo sido un objetivo del IFE la profesionalización y la permanencia del servicio, parecería que hemos tenido demasiados cambios. ¿tú crees que el IFE debe ya pasar a la etapa de estabilidad, o en cada elección tenemos que estar recompensándolo todo?

• No. creo que efectivamente el IFE tiene que entrar en una etapa de estabilidad —sin que esto implique que en el pasado haya existido inestabilidad. Los cambios de directores que se dieron en el pasado reciente obedecieron, en gran medida, a coyunturas profesionales y políticas de quienes ocuparon el cargo correspondiente. Pero creo también que a partir de este momento los cuadros directivos de la institución debieran enmarcarse en un clima de mayor estabilidad. Coincido en que el IFE lo necesita, lo requiere y de esa manera se podrían generar proyectos de trabajo más sólidos y estables. Me parece que el hecho de que el legislador haya pensado en un plazo de siete años para el ejercicio de los cargos principales

en la institución no es fortuito, pensó precisamente en la necesidad de dar tiempos largos de maduración a los proyectos y funcionarios.

• Terminó el proceso de reforma electoral, después de la búsqueda de consensos y de la decisión del Congreso tenemos una nueva autoridad electoral y está en marcha el proceso de integración del Instituto. ¿Cuáles serán las tareas más importantes que el IFE cumplirá en las próximas semanas, en relación a esta fase preparatoria de la elección?

• Hay varias fundamentales: la primera de ellas es dejar plenamente actualizado el padrón electoral, que es una de las piezas claves del proceso electoral. Estamos metidos en un proceso de actualización del padrón que termina en unos meses más, que ha tenido buenos resultados y que debe arrojar al final saldos positivos. Hemos enfrentado algún problema de desactualización por cambios de domicilio y por falta de inscripción al padrón electoral de quienes acceden a la mayoría de edad. Lo anterior nos preocupa, pero por fortuna el procedimiento que venimos llevando a cabo desde hace algunos meses ha tenido resultados importantes y esperamos que dicha desac-

tualización pueda abatirse en un grado importante.

La segunda tiene que ver con la constitución de los órganos electorales que es, como lo ha dicho el consejero presidente varias veces, la otra pieza clave de arranque de los trabajos del proceso electoral. Este asunto tiene que quedar concluido en el ámbito de los órganos desconcentrados a más tardar el 23 de enero, por mandato legal. Al 23 de diciembre debemos tener totalmente integrados los órganos desconcentrados locales; deben estar totalmente designados los consejeros electorales de los consejos locales. Estamos hablando de 384 designaciones a razón de doce, seis propietarios y seis suplentes, por cada uno de los 32 consejos locales— y también al 23 de diciembre tiene que quedar totalmente resuelto el asunto relativo a la ratificación o sustitución, en su caso, de los vocales ejecutivos de las juntas locales. No hay previsión por parte del legislador en el capítulo de los artículos transitorios de las reformas al Cofipe en el sentido de revisar al resto de los integrantes de las juntas locales, pero está vivo el Estatuto —el propio transitorio permite la vigencia del Estatuto del Servicio Profesional Electoral hasta en tanto se expide otro nuevo— y nada impediría que por la vía ordinaria pudiesen también revisarse otros casos. Terminado este procedimiento iniciáramos de inmediato el relativo a la designación de quienes van a ser consejeros electorales en los consejos distritales, lo que implica un trabajo magno de conseguir 3 600 personas —otra vez a razón de 12 por cada uno de los 300 distritos electorales, seis propietarios y seis suplentes— que satisfagan a los actores políticos y cuyo procedimiento de asignación ahora ha variado sustancialmente. De acuerdo con las reformas a la Ley, el consejero presidente y los consejeros electorales tienen la facultad de propuesta y las juntas locales ejecutivas sólo podrán hacer propuestas a pedimento de dichos consejeros. Este procedimiento deberá quedar totalmente concluido el 23 de enero, y también en paralelo, como si fueran dos rieles, deberá realizarse la revisión de los vocales ejecutivos de las juntas distritales.

Entonces, hacia fines del mes de enero la institución deberá estar integrada por completo y totalmente instalados los órganos desconcentrados en el país. Hacia los últimos días del mes de enero los 332 órganos desconcentrados estarán debidamente instalados en cada una de sus respectivas circuns-

La designación de consejeros electorales para consejos locales y distritales es un proceso que con nueva ley o sin ella se tuvo que haber dado

cripciones territoriales, y con ello prácticamente estaremos arrancando el proceso electoral en aquellas latitudes. Inmediatamente después vendrá el registro de los candidatos; como es sabido, en marzo es el registro de candidatos de la elección de jefe de gobierno del DF —elección que por esta única vez le corresponde al IFE— y en abril estaremos ya en el registro de candidatos a diputados y senadores.

Adicionalmente hay algunas otras actividades típicas del proceso electoral, habrá que definir los formatos de la documentación electoral, los modelos de los materiales, habrá que determinar el acuerdo que establezca los lineamientos para la participación de los observadores electorales —asunto que queremos tener resuelto antes de la instalación de los órganos desconcentrados, que es por donde se procesan las solicitudes de inscripción de quienes desean ser observadores electorales—, habrá que definir la institución certificadora del líquido indeleble. En fin, una serie de actividades de carácter preliminar estrechamente vinculadas con las actividades típicas del proceso electoral.

• *En 1994 se hizo un proceso muy intenso y muy extenso de revisión de vocales ejecutivos y de consejeros que trae muchos cambios. Hoy volvemos a tener un proceso de revisión. De nueva cuenta, cómo conseguimos un servicio profesional electoral sobre la base de la desconfianza, ¿no sientes que aún todavía, pese a los logros alcanzados de las reformas, nos falta terreno por avanzar?*

• Efectivamente, en el 94 hubo un proceso, como lo has dicho, muy intenso, muy extenso, y yo diría también muy tenso de revisión del funcionariado de la institución. Dividiría en dos partes la pregunta. Por lo que hace al

asunto de los consejeros electorales —entonces ciudadanos—, el proceso de designación actual es un proceso natural, la ley establece, en esta parte no ha cambiado, que los consejeros ciudadanos serían designados para los procesos electorales federales ordinarios consecutivos. Los datos más recientes que tengo indican que para 1994 alrededor del 80 por ciento del total de los 3 984 consejeros ciudadanos que integraron los 332 órganos desconcentrados correspondían a ciudadanos que habían sido designados en 1991 y, por lo tanto, el mandato legal que habían recibido había concluido. Solo el 20 por ciento correspondía a sustituciones del 94 y ese 20 por ciento del gran total estaba ubicado en diferentes rubros, había sustituciones derivadas de diversos factores, entre los que se encuentran renuncias que se habían presentado incluso antes de iniciar el proceso electoral del 94, defunciones, inhabilitaciones, personas que habían caído en alguna causal de inhabilitación de las establecidas por la ley, y también estaban alrededor de 250 casos de consejeros ciudadanos que fueron sustituidos con motivo de la negociación que se dio entre marzo y mayo de 1994. Luego entonces, la designación de consejeros electorales para consejos locales y distritales es un proceso que con nueva ley o sin ella se tuvo que haber dado. La reforma a la ley estableció un procedimiento específico que modificó la fuente generadora de las propuestas. Recordemos que el Código de 90 señala como proponente a la Junta General Ejecutiva y a las juntas locales ejecutivas. Incluso es conveniente señalar que hace tres semanas la Junta General realizó una propuesta, de acuerdo con la ley vigente en ese entonces, que están estudiando los consejeros electorales en este momento. Pero las juntas locales en unas semanas más no tendrán posibilidad de propuesta, porque ya no les toca. Me importa mucho dejarlo asentado: es un procedimiento que con nueva ley o sin ella se tendría que haber llevado a cabo, porque quienes actuaron en 1991 y 1994 ya habían cumplido su función. Ahora, el Consejo General deberá tomar la decisión acerca de la conveniencia de cambiar a los 3 984 consejeros que actuaron en 1994 o la posibilidad de que algunos de ellos pueden repetir, pues la ley permite cualquiera de los dos supuestos.

El asunto de la revisión del servicio profesional electoral es un poco más complicado. Los artículos transitorios del decreto de reformas al Cofipe esta-

CONSEJERO
CIUDADANO

LOS DIPUTADOS
PROPONEN Y
ELIGEN A LOS
CONSEJEROS
CIUDADANOS



... QUE SON
FACTOR CLAVE
PARA LAS
DECISIONES
QUE SE TOMAN
EN EL IFE

OBSERVADOR
ELECTORAL

LOS OBSERVADORES
ELECTORALES
APORTAN CONFIANZA
E IMPARCIALIDAD
AL PROCESO
ELECTORAL



8

FUNCIONARIO
de CASILLA

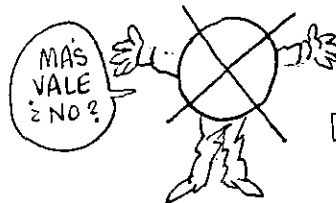
LOS FUNCIONARIOS DE
CASILLA-DESIGNADOS POR
SORTEO-SON CAPACITADOS
PARA DESEMPEÑARSE COMO
AUTORIDADES ELECTORALES EL
DÍA DE LOS COMICIOS



9

REPRESENTANTE
de PARTIDO

LOS PARTIDOS POLITICOS
PUEDEN ACREDITAR A SUS
REPRESENTANTES EN LAS
CASILLAS PARA CUIDAR
LA LIMPIEZA DE LA
JORNADA ELECTORAL



MÁS
VALE
¿NO?

10



PARTICIPACIÓN
CIUDADANA en las
ELECCIONES



¡ASÍ
ME
GUSTA!

11

CUARTO CAPITULO. OBSERVACIÓN ELECTORAL.

1. ANTECEDENTES.

En cuanto al origen institucional de los **observadores electorales**, se reconocen las siguientes categorías:

- ✍ Los organismos Públicos multilaterales (Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Asociación de Funcionarios Electorales de América Latina, como dato curioso “México no forma parte de ella”).
- ✍ Los de organizaciones no gubernamentales multilaterales (Consejo de Jefes de Estado Elegidos Libremente, que encabeza James Carter, la Internacional Socialista; o la Democracia Cristiana).
- ✍ Los de organizaciones no gubernamentales interesadas en la defensa y promoción de los derechos políticos.
- ✍ Las delegaciones o personalidades con o sin afiliación partidista.

En el caso de los **observadores nacionales**, es difícil clasificarlos, pero se establecen como sigue:

- ✍ Los hay que pertenecen o no a partidos políticos.
- ✍ Los que militan en organizaciones cívico-políticas.
- ✍ Organismos promotores y defensores de los derechos humanos.
- ✍ Asociaciones civiles, en general.

En el **caso mexicano**, encontramos otros factores que determinan la presencia de los **observadores electorales**:

- ☞ El peso cultural del binomio soberanía-independencia, choca aun cuando sea en apariencia, con los ánimos democráticos. Ese binomio hace de la **observación** sinónima de prejuicio, intervención o condena que lastima los principios de soberanía nacional, no-intervención y libre

autodeterminación de los pueblos. Luego, la legislación, si no prohíbe la presencia de **observadores** tampoco favorece, menos aún los protege como tales;

☞ También tiene que ver la falta de cultura cívica para participar en los procesos electorales y los que participan lo hacen porque así conviene a sus intereses políticos;

☞ No se puede soslayar que las irregularidades electorales adquieren cada vez más un enorme grado de sofisticación. En la superficie de la jornada electoral llegan a alcanzar condición de invisibilidad, ya que su infraestructura, montaje y operatividad se concentra en los extremos del proceso: las fases de preparación, organización, cómputo y escrutinio, etapas que generalmente no cubre el **observador electoral**;

☞ Si bien se reconoce en el sistema político mexicano un fuerte sesgo autoritario y una profunda desconfianza en el marco jurídico-electoral, no puede afirmarse que la **ciudadanía** haya dado muestra permanente e inequívoca de su decisión por modificarlo, pese a que se registra una tendencia creciente de tal sentido. Tampoco puede afirmarse que los partidos opositores constituyan, a escala nacional, verdaderas democracias;

Si la incipiente **observación electoral** del proceso federal en 1988 y de los procesos de Michoacán, Baja California 1989 y el Estado de México 1990 que tuvo por respuesta oficial la descalificación, la indiferencia y el ataque, constituye el antecedente de ese ejercicio en el país, podemos pensar que la **observación** de los comicios federales y estatales de Morelos, Nuevo León, Guanajuato y San Luis Potosí 1991 tendría que haber aportado mejores resultados. El balance no es fácil de hacerse.

De entrada tenemos, que a inicios de 1991 se dio una experiencia frustrante en tanto que en Morelos, a iniciativa del perredismo, se contó

con **observadores del partido Canadiense Nueva Democracia**. Empero, la reducida delegación, la desorganización de los anfitriones, el asedio oficial, y, sobre todo, el abstencionismo que extraoficialmente alcanzó el 80%, echaron cuesta abajo el ejercicio de la **observación**.

En contraste, el debate sobre la eventual **observación** del proceso federal cobró fuerza: el gobierno y los partidos políticos fijaron oficial o extraoficialmente su postura y surgieron diversos grupos de **observadores electorales**.

El **PRI**, aun cuando nunca fijó formalmente su postura, rechazó la idea de invitar a **observadores extranjeros** en los comicios de 1991. **Postura del PRI**: "Más vale un mexicano votando que un extranjero mirando".

El **PAN**, con antecedentes en la materia con el envío de **observadores** a procesos electorales como los del Salvador, 1982, Panamá, 1989 y la denuncia ante la Organización de Estados Americanos, guarda una actitud de indefinida simpatía ante la posibilidad de invitar tener **observadores** en el proceso electoral. **Postura del PAN**: "¿Qué inconveniente hay?"

El **PRD**, fue claro en su postura al respecto, a la voz de Cárdenas se establece que tener **observadores** en las elecciones constituye un paso importante para reforzar las muy diversas corrientes, principalmente de partidos políticos; ya que buscamos elecciones más limpias. **Postura del PRD**: "A favor de los **observadores electorales**".

Más allá de los partidos políticos, pero tampoco lejos de ellos, organizaciones cívico-políticas, organismos no gubernamentales promotores y defensores de los derechos humanos, centros de estudios y asociaciones civiles se dieron a la tarea de integrar grupos de **observadores, durante 1991**.

2. NATURALEZA JURIDICA.

La **observación electoral** es, acaso, una práctica menos novedosa de la de su aplicación en México. Sin pretender emparentar la realidad política mexicana con la de otras latitudes, valga como ilustración del límite y el horizonte de la presencia de los observadores extranjeros, la opinión de dirigentes políticos centroamericanos y caribeños sobre la experiencia de sus países.

Los promotores de la **observación electoral** amparan esta práctica en tres principios:

- ☐ La validez universal del derecho al sufragio efectivo. La validez universal del derecho al sufragio, encuentra fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. EL artículo 21 de dicho documento dice: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro de procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".⁴²
- ☐ La internacionalización de la democracia como efecto de los cambios ocurridos en Europa del este y la caída de regimenes autoritarios en Centro y Sudamérica. Por lo que se refiere a este respecto, basta con mirar las nacientes democracias occidentales en las regiones mencionadas, para justificar la **observación electoral** como factor coadyuvante en el desarrollo de la **democracia**. En este sentido ya no es insólito hablar de la transnacionalización de las elecciones.
- ☐ La acelerada globalización de la economía mundial que hace de los procesos económicos nacionales materia de inspección y participación,

cuando no de intervención por parte de entidades extranjeras o internacionales, públicas y privadas.

En cuanto a la observación de las elecciones y los derechos humanos; en general en muchos países las elecciones siempre han estado sujetas a observación, por supuesto nacional, pero también internacional. Las embajadas, sobre todo de los países más grandes, analizan los procesos e informan a sus gobiernos. Los medios de comunicación permanentemente juegan ese papel y grupos académicos realizan estudios en la misma línea. Pero esto se ha hecho sin la autorización expresa de los países observados.

Después de la segunda guerra y paralelamente a la internacionalización de los derechos políticos y consecuentemente de las elecciones, la práctica de la observación internacional se ha extendido. Y tiene una característica especial, porque se orienta a la evaluación de la limpieza del proceso electoral y el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales. La diversidad del tipo de misiones de observación la determina el origen de las mismas, organizadas por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales o incluso instituciones académicas. Especial mención merecen las misiones oficiales de países que se han producido en los últimos años, a invitación expresa de los países interesados: en las elecciones de Zimbawe en 1980, trece países enviaron misiones oficiales; en las del El Salvador, de 1982, fueron diecisiete y en las del mismo país de 1984, asistieron veintiséis.⁴³

En otras elecciones como las de México en 1997, organizaciones no gubernamentales nacionales han tenido una participación importante en la observación.

⁴² Declaración de los Derechos Humanos

Una misión de observadores en un país en que se celebra una elección controvertida, tiene varios objetivos. El principal, posiblemente, es que la presencia de la misión puede ayudar a que la elección sea libre, transparente y sin fraude. Por otro lado, como consecuencia de su trabajo puede elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales por el país de la elección. Y finalmente, puede jugar el papel también de asesoría técnica en aspectos específicos a solicitud del país que recibe la misión. La presencia de una misión, controla el proceso, alienta la celebración de comicios libres y promueve en términos generales el avance de la situación general de los derechos, no sólo políticos, del país.

En algunas situaciones, las misiones, no solo tienen acceso a la observación del proceso político-electoral, sino que se amplía su acción a otros aspectos, como el sistema penitenciario, administración de justicia y sistemas de policía, lo que permite ampliar su función de promoción. La presencia de observadores, siempre que sean confiables e independientes, puede inspirar confianza en el cuerpo electoral y en su participación, eliminando temores de eventuales represalias. Los observadores se mueven en dos líneas paralelas: por una parte, son promotores directos e indirectos de elecciones libres y limpias y por otro, son testigos del proceso al que eventualmente prestan apoyo.

Por diversas circunstancias, algunos países solicitan asistencia internacional en su esfuerzo para cumplir con las normas nacionales e internacionales y para fortalecer o crear estructuras internas con el mismo objetivo. Y uno de esos procedimientos de asistencia es la observación. Como hemos visto, en todos los instrumentos internacionales se incluyen disposiciones sobre la materia, a las que los estados partes se obligan,

⁴³ Conferencia Observación Electoral sus inicios. Foro: Instrumentos de Participación Ciudadana. Cámara de Diputados. México. 2000.

por lo que puede concluirse que el análisis de los procesos electorales en un país determinado, no constituye interferencia en sus asuntos internos, siempre que la observación se realice con su expreso consentimiento y se mantenga dentro de límites permisibles. (Incluso Naciones Unidas considera que las misiones juegan un papel importante para asegurar el derecho a la autodeterminación de los territorios sujetos a su jurisdicción). La misma Organización de Naciones Unidas ha fijado criterios para su *participación en los procesos electorales que únicamente se realizan en circunstancias excepcionales*. Ha fijado cinco requisitos que deben cumplirse al mismo tiempo y que son los siguientes:

- Recepción de una solicitud formal del estado;
- Existencia de un amplio respaldo público a la idea de la misión,
- Margen suficiente para su organización;
- Existencia de una clara dimensión internacional de la situación; y
- Una decisión favorable de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad.

Y su presencia se orienta por principios muy claros: no se intenta imponer ningún criterio específico, porque se parte del supuesto de que no existe un único sistema político ni un único sistema electoral adecuados para todos los países y situaciones, sino por el contrario, la mejor fórmula será la que resulta de las especiales circunstancias históricas y necesidades coyunturales de cada país dentro del marco general del sistema *constitucional y el orden internacional*. Por eso, la actividad de la organización, se lleva a cabo de acuerdo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de respeto a su integridad territorial e independencia política, y por eso, las actividades de asistencia sólo se llevan a cabo cuando son expresamente solicitadas por las autoridades nacionales y cuentan con el apoyo de la población.

En la Resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de marzo de 1989 sobre Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas: marco para futuros esfuerzos, se indica que "es posible que el país huésped desee invitar a observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrá obtener de organizaciones regionales o del sistema de Naciones Unidas".⁴⁴

En esta línea es recomendable que (en las legislaciones electorales) se reconozca la observación nacional e internacional, como un instrumento adicional de legitimidad de los procesos, otorgando todas las facilidades para el cumplimiento de la misión. Y en la integración de las misiones, se debe ser sumamente cuidadoso, para fijar pautas específicas de actuación y selección de integrantes realmente independientes y calificados, que se mantengan dentro de los límites de sus competencias, para no caer en la tentación de tomar partido en la evaluación de los procesos y adoptar una actitud deleznablemente intervencionista.

La presencia de **observadores**, en el proceso electoral se entiende como un recurso, cuya práctica cumple o debe cumplir un doble propósito:

- Desalentar, inhibir, o en su defecto, exhibir métodos, prácticas y actos fraudulentos que, bajo patrocinio o tolerancia de la fuerza en el poder, terminan por atropellar el derecho ciudadano de elegir libremente a sus autoridades o representantes.
- Rendir testimonio sobre la legitimidad, autenticidad y credibilidad de las elecciones, más que sobre su revestimiento legal.

El campo natural de la **observación electoral** son los sistemas políticos con una o más características:

- Fuerte autoritarismo civil o militar;
- Acendrada desconfianza en el marco jurídico-electoral vigente;

⁴⁴ Ibidem

- ☒ Extrema polarización política y decidida **participación ciudadana**; y
- ☒ Asedio, injerencia u ocupación extranjera.

Hasta el momento se reconocen tres tipos de **observación**:

- ☒ **Testimonial**; limita su actuación al seguimiento del proceso días antes y después de la jornada electoral y durante la misma y a la emisión de un juicio sobre la calidad y autenticidad de ella. (caso mexicano)
- ☒ **Mediadora**; abarca la intermediación, a instancias de las partes interesadas, y tiene por objeto conjurar conflictos mayores.
- ☒ **Asistencial**; es la que proporciona auxilio material-técnico-administrativo para organizar y realizar los comicios, a la vez que los supervisa. Este tipo exige contar con el beneplácito de partidos y autoridades, así como prolongar el ejercicio a todo lo largo del proceso.

3. DEFINICIÓN.

Cuando se hace referencia a **observación se define como**: "Son ciudadanos que desarrollan tareas de vigilancia en las distintas etapas de un proceso electoral, particularmente el día de las elecciones. En nuestro país, es un derecho exclusivo de los mexicanos que se acrediten ante la autoridad electoral competente y que cumplan con los requisitos que marca la ley en la materia."⁴⁵

4. LEGISLACION APLICABLE.

Los principales momentos de la etapa de reforma (1977-1996) para el caso del tema que no ocupa es que: En **1993**, se introduce una reforma

⁴⁵ Folleto del IFE: Observadores Electorales. México. 1999.

significativa en la constitución, el COFIPE para introducir la figura de **observador electoral**.

El papel de los ciudadanos mexicanos desempeñarán individualmente o agrupados en ONG'S como **observadores nacionales** durante el proceso electoral y el día de la elección es reconocido en la legislación electoral vigente. Los **observadores nacionales** que se acreditan pueden tomar parte en la supervisión de todas las etapas de los procesos electorales, entre otros aspectos importantes.

El día 11 de mayo de 1994, México solicitó a la Organización de las Naciones Unidas colaborar con el IFE, enviando a un grupo de expertos que:

a) Proveer de asistencia técnica a aquellos **observadores nacionales** que lo requieran. La misión de las Naciones Unidas busca afianzar la independencia, la imparcialidad y la objetividad de los grupos nacionales y;

b) Efectuar una evaluación técnica del sistema electoral mexicano.

Más de 300 ONG's mexicanas han declarado ya su intención de trabajar con la misión técnica de las Naciones Unidas. Otras entidades civiles mexicanas, presumiblemente se unen a este esfuerzo.

Con base en las reformas electorales aprobadas por el Congreso Mexicano que entraron en vigor el 19 de mayo de 1994, el Consejo General del IFE, en su sesión del 18 de junio del mismo aprobó las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros", con el fin de conocer el proceso electoral.

Las modalidades previstas para el desarrollo de estos esfuerzos son:

☞ La vigilancia y **observación** del proceso electoral reside exclusivamente en los partidos políticos mexicanos y en los **observadores nacionales**. La facultad de certificar los comicios reside en las autoridades electorales y, en última instancia, en la Cámara de

Diputados recién elegida, por que corresponde a la elección de Presidente de la República.

☺ La misión técnica de las Naciones Unidas sólo apoyará y coordinará a la ONG's mexicanas en el desempeño de sus funciones, así como en el fortalecimiento de sus capacidades técnicas.

Desde 1993 la legislación reconoce como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos el participar como **observadores electorales** de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, así como en los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en cualquier ámbito territorial del país, en la forma y términos en que determine el Consejo General del IFE para cada proceso electoral.

Cabe señalar que en su sesión del 23 de diciembre de 1996, el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo en el que se establecen los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los **ciudadanos mexicanos** que actuarán como **observadores** durante el proceso federal de 1997.

En todo caso previa la solicitud y obtención de la acreditación correspondiente ante la autoridad electoral, los **observadores electorales** pueden presentarse el día de la jornada electoral en una o varias casillas para **observar**, entre otros, los actos de instalación de la casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de los votos y clausura de la casilla.

Asimismo los **observadores electorales** pueden presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades, en los términos y tiempos que determine el Consejo General. En ningún caso, sus **informes, juicios, opiniones o conclusiones**, pueden tener efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados. (**Observación de tipo Testimonial**).

La observación electoral constituye uno de los papeles más visibles de las Naciones Unidas. Formalmente, las Naciones Unidas no pueden aceptar una solicitud de asistencia electoral si ésta no se presenta en un plazo razonable de tiempo. Y sólo pueden aceptar una misión de observación bajo estrictas condiciones: que la solicitud emane de las autoridades gubernamentales o electorales cuando éstas son autónomas, que la misión sea autorizada por la instancia apropiada de la organización, que exista una dimensión internacional indiscutible en la situación existente y, finalmente, que la observación se lleve a cabo para el proceso electoral en su conjunto (observación integral).

La primera y tercera condiciones derivan directamente de la Carta de las Naciones Unidas, pero también de diferentes resoluciones de la Asamblea General, que guían el trabajo de la organización en el campo electoral (Resoluciones 44/146; 44/147; 45/150; 45/151; 46/139 entre otras). Todas estas resoluciones mencionan que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantiza a todos los ciudadanos el derecho y la posibilidad, sin ninguna discriminación, de tomar parte en la dirección de los asuntos públicos de su país (ya sea directamente o por intermediación de representantes electos libremente), de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, honestas, en sufragio universal, igual y secreto, asegurando la libre expresión de los electores.

Sin embargo, una lectura cuidadosa de las resoluciones aprobadas muestra algunas sensibilidades diferentes. El 17 de diciembre de 1991, en la sesión plenaria de la Asamblea General se adoptaron dos resoluciones: una con el nombre "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas" y la segunda "Respeto de los principios de la soberanía nacional y de no-injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que conciernen los procesos electorales". (Res. 46/137 y 46/130).

En el artículo 8 de la Resolución 46/129: invita a los estados miembros a que consideren la posibilidad de adoptar, según proceda, las medidas que consideren apropiadas para lograr nuevos progresos en materia de cooperación internacional en la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en el marco de sus sistemas jurídicos respectivos de conformidad con las obligaciones que han contraído en virtud del derecho internacional, especialmente la Carta, así como los instrumentos internacionales en derechos humanos.

La resolución 46/130 subraya en sus artículos del 1 al 6 la soberanía total de los Estados en la conducción de sus asuntos electorales y el rechazo a toda injerencia extranjera en los asuntos internos de un Estado y el derecho soberano de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos enuncian ciertos "derechos fundamentales". ¿En qué medida estos derechos constriñen a los legisladores y los juristas? Para los filósofos, como Etienne Balibar o Antonio Negri se presenta una dificultad real ya que estos derechos fundamentales precisamente constituyen al hombre en ciudadano activo. De acuerdo a Negri este "poder constituyente" es el que da el carácter democrático a toda constitución, porque es un poder que el pueblo no delega. Veremos más adelante que este punto se encuentra en el centro de la discusión sobre universalismo *versus* culturalismo, debate que sin duda conocen y harán avanzar durante este Congreso.⁴⁶

Para volver a los observadores, cabe subrayar que debemos navegar continuamente entre estos dos polos, y si hasta ahora sentimos que hemos cumplido con nuestra misión, es porque nos hemos apegado a

⁴⁶ Ibidem

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

nuestro mandato, cada vez más específico, que nos sirve de guía para la acción. Por eso, desde un principio, somos consumidores del derecho.

Para darles un ejemplo preciso y concreto sobre la distancia entre la norma universal y una costumbre nacional: en Eritrea, en 1993 se dio la supervisión y observación del referéndum sobre la independencia del país. Al seguir la campaña de inscripción de los electores, el porcentaje de mujeres inscritas era demasiado bajo, las comunidades islámicas. Después de investigar, resultó que las mujeres de esta religión no podían quitarse el velo enfrente de los hombres y que ellas no podían obtener una credencial de elector cuando tenían un velo de pies a cabeza. Como lo saben los matemáticos, cuando un problema está bien planteado, tiene ya su propia solución. Después de largas discusiones en el seno de la comunidad, los jefes religiosos, los hombres (esposos, padres y hermanos) aceptaron que las mujeres se quiten el velo para tomarse la foto para la credencial de elector, los fotógrafos eran mujeres, para después votar en una casilla donde los funcionarios electorales también eran mujeres. Esta misma solución se repitió en Yemen y, por primera vez en la historia de ese país, el número de ciudadanas mujeres representó más de la mitad de la población femenina.

De estos dos ejemplos, podemos sacar varias lecciones. Nuestro papel como observadores no es el de cuestionar la reducida participación femenina, ni las razones culturales que limitan su presencia en los espacios públicos y cívicos. Por el contrario, comprendimos que las autoridades que nos invitaron estaban tan ansiosas de su participación como nosotros.

Una segunda condición como observadores, es contar con una autorización de las instancias de las Naciones Unidas -ya sea del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General- hay pocos comentarios, excepto que de ellos dependen nuestros recursos financieros y nuestra

credibilidad. Un observador de las Naciones Unidas no es un representante del Secretario, sino un representante de toda la comunidad internacional, porque su mandato proviene de ésta. El problema para nosotros, en el terreno, es el de asumir cotidianamente esta credibilidad, de transformar y de concretar una conquista institucional en una credibilidad viva. Los observadores son como la mujer del Cesar, que debe ser y parecer honesta, o, en nuestro caso, creíbles.

Por ello la selección de los observadores debe ser rigurosa, lo mismo que su formación. Por eso debemos respetar al máximo nuestro mandato. Por eso, también, la misión de observación buscará el apoyo no sólo de las autoridades sino de las otras fuerzas sociales y políticas de la nación anfitriona.

Una tercera condición consiste en observar el proceso electoral en su totalidad. Si bien la jornada electoral es el punto culminante de sus trabajos y el punto de mira de la prensa y de algunos grupos de eminentes observadores, su éxito como operación logística y como proceso político depende primero de los meses de preparación y de una gran cantidad de actos importantes.

En primer lugar, se trata de la creación de las listas de electores. En numerosos países, se trata de una lista *ad hoc*, ya que hace falta toda la infraestructura de un registro civil confiable. ¿Cómo asegurarse de que todos aquellos y aquellas que tienen derecho al voto lo puedan hacer? Ciertamente es que en Sudáfrica, las elecciones de 1994 se llevaron a cabo sin inscripción previa. Bastaba con presentarse con cualquier documento que establecía su identidad para recibir *in situ* su credencial de elector. Aquello fue un caos logístico ya que se estaba en la imposibilidad de prever cuantas personas iban a votar en un lugar determinado. Sin embargo, fue necesario para que millones de ciudadanos hasta entonces desprovistos de este derecho elemental pudieran votar. En otros términos,

si bien corresponde a las autoridades electorales cuidar que una lista electoral este al día, en las condiciones que dicta la ley, nuestra tarea consiste *primero en evitar la exclusión y cuidar el derecho al voto*. Después, y solamente después, y en la medida de nuestra relación de confianza con las autoridades, pudimos ofrecer recomendaciones para limitar el fenómeno de las inscripciones múltiples o, lo que es todavía más grave, el de los votos múltiples. Y lo hacemos en el mismo espíritu de la ley: *el voto múltiple contribuye a desvirtuar la voluntad popular*.

Uno de los momentos fuertes del proceso electoral es el juego de los actores políticos, en primer lugar de los partidos que buscan captar la confianza del electorado. La observación de la campaña electoral tiene como objetivo cerciorarse de la plena libertad de expresión, movilización y *reunión de los candidatos y electores*. Las autoridades nacionales son las que garantizan y protegen esta libertad y los observadores son más bien testigos de esta voluntad. De ninguna manera su presencia consiste en mantener o defender esta libertad, sino en evaluar el comportamiento de las instancias encargadas de defenderla, así como servir de eco ante la *opinión nacional o internacional, en caso de que esa libertad fuera amenazada*.

Otros dos aspectos de cualquier campaña electoral merecen una particular atención: el financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación.

El financiamiento será uno de los temas más importantes de este Congreso. Espero con ansias el momento de escuchar a nuestros expertos. Trátese del tope de gastos, de la fuente del financiamiento o del control de los gastos, los observadores no tienen prácticamente ninguna observación que formular. Su único anhelo es el de la transparencia de las reglas del juego, ya que en este campo preciso, no existen normas de referencia internacional. La única regla imprescindible es la que usamos,

es decir, la de la no-utilización de los recursos públicos en provecho de un partido determinado, sobre todo si se trata -y el caso es frecuente- del partido en el poder. Nos referimos a esta regla por razones que no son legales, ya que éstas competen a las autoridades nacionales, ni tampoco morales, sino más bien prácticas: la intervención de los poderes públicos falsifica las condiciones de la competencia electoral. Reconocen aquí los ecos de un viejo debate: el de la relación complementaria entre libertad -o ausencia de restricciones- e igualdad -o ausencia de discriminación-. Uso adrede estas definiciones negativas para subrayar una vez más la búsqueda constante del común denominador más adecuado para lograr el acuerdo consensual.

Lo que acabo de decir implica que los observadores no son censores (demasiados gastos o gastos insuficientes de los partidos, por ejemplo), ni auditores (se justifican o no estos gastos), ni tampoco fabricantes de normas. El caso de Mozambique en 1994, el final de la guerra civil tenía que celebrarse con elecciones abiertas y libres. Abiertas en primer lugar a los partidos políticos. ¿Cuáles? Se sabe que sólo cuentan dos partidos. Pero la paz propició la emergencia de una multitud de partidos que, por ser de reciente creación y menos conocidos, carecían de recursos. Si se admitía el principio de que la comunidad internacional iba a financiar parte de sus actividades, se planteaba el problema práctico de la repartición. Un financiamiento generoso propiciaría la multiplicación de los actores y un financiamiento simbólico reduciría su capacidad de acción y podría contribuir a la bipolarización de la sociedad.

El segundo aspecto importante del estudio de las campañas electorales es el acceso de los candidatos y los partidos a los medios. El problema no es nuevo. Sin embargo quisiera hacer hincapié en el hecho de que, por una parte, siempre nos tenemos que adaptar a una situación local y, por otra, subrayar una vez más el principio de la *"igualdad y libertad"*.

En Bangui existen varias estaciones de radio, y entre ellas la del gobierno y la de la iglesia católica. Ninguna de ellas emite más de tres horas por día, ni tiene un radio mayor a los 30 kilómetros. No existe prácticamente ningún medio en el campo.

Por otra parte, en cuanto a la vigilancia de los medios, allí donde existen y desempeñan un papel determinante tanto en el debate como en los resultados electorales, nuestra guía de trabajo sigue siendo la misma. No se trata de utilizar el criterio de libre acceso de todos los actores a los medios, sino el de la no-discriminación y, sobre todo, de la equidad cuando se trata de recursos públicos. La práctica implementada en ciertos países, como en México, que consiste, en el caso de las autoridades, comprar el acceso a los medios y luego repartir el tiempo de programación entre los partidos y los candidatos. El uso de las imágenes, el modo de presentar las noticias, puede dar lugar a prácticas partidarias o discriminatorias. Compete a las autoridades y a los ciudadanos vigilar el respeto a cierta civilidad en los comportamientos, aún y sobre todo, cuando éstos respetan las leyes.

Antes del día de la votación, los administradores electorales ya conocen la importancia de la logística electoral, trátese de la distribución del material electoral o de la preparación de los funcionarios. En este caso, los observadores pueden llegar a ayudar puntualmente, ya que disponemos a veces de más transporte o porque nuestros contactos externos nos permiten obtener un material más económico. Nuestras observaciones se limitarán a los casos en que el electorado se verá privado de su derecho de votar por causa de una distribución defectuosa del material, por ejemplo.

El día de la votación es sin duda el punto nodal de nuestro trabajo. Pero de manera paradójica, es el día de trabajo que menos dificultades conceptuales presenta. Basta con visitar las casillas, apuntar la presencia

del personal y del material apropiado, averiguar la presencia de los representantes de los partidos. En pocas palabras hay que estar presente para prevenir los intentos de violación de la ley, que se trate de violar el voto secreto o la libertad del voto (de acceso al lugar de la votación), o también de no respetar las reglas del conteo de los resultados. Cabe recordar que son muy pocos los países donde la jornada electoral presenta disturbios en presencia de los observadores. (Haiti en 1987, Panamá en 1989, Guyana en 1992). Como si la suerte estuviera echada, como si el éxito de una misión de observación se encuentra en el hecho de que no hay nada que notificar u observar.

La presencia del observador en el terreno electoral es ya un acto decisivo y que si no ocurre nada, es porque desempeñamos con eficacia el papel de testigo preventivo y disuasivo. El éxito se debe sobre todo al hecho de que no somos sino los testigos de un acuerdo fundamental entre las partes en conflicto, de la voluntad política expresada para resolver sus conflictos en el marco de la ley. Cuando esta voluntad no existe, las más de las veces no hay éxito.

En varios casos, la misión de observación puede emprender la compleja operación de conteo rápido, detectando así las tendencias principales de los resultados. El conteo rápido, destinado al Secretario General -quién eventualmente lo transmite a las autoridades electorales y a los candidatos principales- nunca se publica. Bien lo saben: sólo las autoridades electorales pueden publicar y certificar los resultados. En varios países, los medios son tales que los resultados pueden tardar semanas en llegar y el cómputo de las cifras no siempre puede explicarse con transparencia. De allí la utilidad de una proyección que podría ayudar a las autoridades a obtener pre-informaciones confiables.

Así son, a grandes rasgos, las principales acciones de los observadores internacionales así como los principios legales y políticos que las inspiran.

Terminaré presentándoles otros aspectos del proceso electoral que no se observan directamente, pero que son, sin embargo, importantes.

Se trata en primer lugar del conjunto del sistema electoral que produce y es producido por una concepción precisa de la representación popular. Si bien observamos su evolución, nos prohibimos evaluarla así como nos prohibimos siempre evaluar el resultado de las elecciones. La segunda posición es fácil de defender, mientras que la primera se torna cada vez más delicada. En el caso de elecciones con fuerte connotación étnica, por ejemplo, ¿será prudente para los observadores o la ONU sugerir un sistema proporcional más que mayoritario? En Africa se cuestionan cada vez más las elecciones libres que abren la vía a lo que un autor norteamericano llamó recientemente el ascenso de la democracia liberal.

Los valores democráticos tienen hoy el mayor reconocimiento, sobre todo después del fin de la guerra fría. Se ha dicho de ellos que son los valores más "globalizados".

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre modificaciones a los lineamientos para la acreditación y desarrollo, de las actividades de ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales para el proceso electoral federal 1999-2000, en cumplimiento de la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al recurso de apelación expediente sup-rap-020/99.

A n t e c e d e n t e s .

- I. Que en la reforma electoral de 1993, el legislador mexicano retoma las sugerencias de las diversas organizaciones no gubernamentales respecto a la necesidad de regular el derecho de los ciudadanos mexicanos para observar el desarrollo del proceso electoral federal.

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

- II. El acuerdo del Consejo General de fecha 28 de febrero de 1994, por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales.
- III. El acuerdo del Consejo General de fecha 29 de julio del mismo año, por el que se aprobaron lineamientos adicionales para la acreditación y actuación de los observadores electorales.
- IV. El acuerdo del Consejo General de fecha 23 de diciembre de 1996, por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales durante el proceso federal electoral 1996-1997.
- V. La acreditación individual de 5,133 ciudadanos y de 143 agrupaciones para el proceso electoral federal 1996-1997, de conformidad con el artículo 5, párrafos 3 y 4 del código federal de instituciones y procedimientos electorales.

Considerandos.

- 1. Que conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción III, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, la función estatal de organizar las elecciones se ejerce a través del instituto federal electoral, en su carácter de organismo publico autónomo y permanente, dotado de autoridad, cuyos principios rectores son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- 2. Que conforme a lo señalado en el artículo 35, fracción III, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual y

libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

3. Que de la misma forma, en términos de lo establecido en el artículo 5, párrafo 3, del COFIPE, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en la forma y términos que determine el consejo general del instituto federal electoral para cada proceso electoral.
4. Que el artículo 174, párrafo 2, del código de la materia dispone que el proceso electoral ordinario comprende las etapas de preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.
5. Que conforme al referido precepto, los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales en el proceso electoral 1999-2000, deberán solicitar su acreditación formal, personalmente o a través de la organización a que pertenezcan, ante el presidente del consejo local o distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección, debiendo resolverse las solicitudes en la siguiente sesión que dichos órganos celebren.
6. Que el artículo 69, párrafo 1, inciso d), del COFIPE establece como uno de los fines del instituto, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
7. Que el artículo 107, párrafo 1, inciso c), y 117 párrafo 1 inciso k), del código federal de la materia dispone que los presidentes de los consejos locales y distritales procederán a recibir las solicitudes

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

presentadas de los ciudadanos que desean participar como observadores electorales.

8. Que en términos de la facultad que le otorga al consejo general el párrafo 3, del artículo 5, del COFIPE, y en razón de que a mas tardar el 31 de octubre quedarán instalados los consejos locales y a mas tardar el 31 de diciembre harán lo propio los consejos distritales, que son los órganos ante los cuales se realiza la acreditación de los observadores, resulta necesario establecer la forma y términos para la oportuna acreditación y registro de los observadores electorales, así como los lineamientos por los que se normen las actividades de observación electoral que realicen durante el proceso electoral 1999-2000, a fin de garantizar plenamente los derechos que la ley les otorga.
9. Que el establecimiento de los lineamientos a que se refiere el considerando anterior, deberá sujetarse a las bases que se contiene en los incisos a) a la j) del citado párrafo 3, del artículo 5, del código federal de la materia.
10. Que es del mayor interés del instituto federal electoral, en lo general, y de su órgano superior de dirección en lo particular, que las organizaciones y ciudadanos mexicanos interesados en las tareas de observación electoral puedan ejercer, con toda oportunidad y plena apertura, sus derechos relativos a la observación electoral, lo que indudablemente contribuirá a consolidar la confianza ciudadana en la certeza y credibilidad de los procedimientos e instituciones electorales, así como en los resultados de los comicios. al efecto, es fundamental que el consejo general, dentro del marco establecido por la ley y en ejercicio de sus facultades, establezca un marco de lineamientos lo más amplio

posible para garantizar a plenitud el derecho ciudadano materia del presente acuerdo.

11. Que conforme a la resolución dictada por la h. sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación, respecto del expediente sup-rap-020/99, de fecha 6 de diciembre de 1999, el cual en uno de sus puntos resolutivos ordena primero: se modifica el acuerdo, para el efecto de que se supriman los numerales 2 y 3 del punto décimo; de que se modifique el párrafo tercero del punto quinto del acuerdo recurrido, a fin de fijar nueva fecha en que deberán de concluir los cursos de capacitación, preparación o información que se impartan a los observadores electorales; y de que se modifique el punto decimoséptimo del acuerdo impugnado, a fin de que se fije con precisión los tiempos en que los observadores electorales podrán presentar ante las autoridades electorales, informe sobre sus actividades.

En razón de los resolutivos anteriores y en cumplimiento de la sentencia de la h. sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación que en los mismos se menciona y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 3; 174, párrafo 2; y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 1,- inciso z), del COFIPE, el consejo general del instituto federal electoral expide el siguiente:

A c u e r d o

Primero.- en observancia de lo establecido en el artículo 5, párrafo 3, del COFIPE derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

electoral, así como de los que se lleven a cabo en la jornada electoral, en la forma y términos siguientes:

1. La observación electoral podrá realizarse por los ciudadanos de manera individual, o constituidos como grupos de observadores. la observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana.
2. Los ciudadanos mexicanos podrán participar como observadores electorales en términos de lo dispuesto por la ley y este acuerdo, solo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral.

Segundo.- los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales durante el proceso electoral federal 1999-2000, deberán solicitar su acreditación ante el Consejero Presidente del consejo local o distrital de la entidad federativa o distrito electoral federal donde se ubique su domicilio, a efecto de desahogar el procedimiento que establecen los presentes lineamientos.

El plazo para que los interesados presenten las solicitudes de acreditación será a partir del inicio del proceso electoral federal y hasta el 31 de mayo del año 2000.

Los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales, según sea el caso, darán cuenta de las solicitudes recibidas a los consejos correspondientes para su aprobación, misma que deberá resolverse en la siguiente sesión ordinaria que celebren dichos consejos.

Tercero.- para obtener la acreditación respectiva, los ciudadanos mexicanos interesados deberán presentar la solicitud a que se refiere el punto anterior, de conformidad con el siguiente procedimiento:

1. La solicitud para obtener la acreditación como observador del desarrollo de las actividades del proceso electoral federal 1999-2000, se presentara ante el Consejero Presidente del consejo local

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

o distrital donde se ubique el domicilio del ciudadano o de la organización, en el formato que se anexa al presente acuerdo y que será el que utilicen para ello los ciudadanos interesados, acompañada de dos fotografías del solicitante. las solicitudes individualmente suscritas podrán presentarse, también, a través de las agrupaciones de observadores electorales de las cuales formen parte los ciudadanos interesados.

La solicitud de acreditación de los observadores electorales contendrá, además de los datos de identificación personal a que se refiere artículo 5, párrafo 3, inciso b), del código federal aplicable, la manifestación expresa de que el ciudadano que pretenda actuar como observador electoral se conducirá, en el desarrollo de sus actividades, conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna, de acuerdo con la disposición citada.

2. En todos los casos, los ciudadanos interesados deberian presentar, en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, la documentación que avale el cumplimiento de los siguientes requisitos:
 - A. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y estar inscrito en el registro federal de electores, lo que acreditara con la fotocopia de la credencial para votar con fotografia o de la solicitud presentada ante la oficina o modulo correspondiente del registro federal de electores.
 - B. No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales, distritales o municipales de partido político o de agrupación política alguna y no ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular, en ambos casos, en los últimos tres años anteriores a la elección. lo anterior se acreditara en la solicitud respectiva,

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

mediante una declaración bajo protesta de decir verdad que suscribirá el solicitante.

Cuarto.- los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales deberán informar periódicamente a los miembros de los consejos respectivos de las solicitudes recibidas y deberán revisar, en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la recepción de la solicitud, el cumplimiento de los requisitos legales.

Si de la revisión referida se advirtiera la omisión de alguno de los documentos o requisitos, se notificara dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al solicitante, personalmente, o bien, mediante correo certificado.

Una vez que se haya verificado el cumplimiento de los requisitos de ley o, en su caso, subsanadas las omisiones a que se refiere el párrafo anterior, el Consejero Presidente del consejo local o distrital según sea el caso, notificara al solicitante de la obligación de asistir al curso de capacitación, preparación o información, a que se refiere el artículo 5, párrafo 3, inciso d), fracción IV, del código federal de instituciones y procedimientos electorales, apercibiéndole de que en caso de no acudir no procederá la acreditación.

Los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales, deberán ofrecer todas las facilidades a los ciudadanos u organizaciones interesadas en obtener su acreditación como observadores.

Quinto.- los ciudadanos que soliciten su acreditación como observadores electorales, deberán asistir a los cursos de capacitación, preparación o información, los que tendrán como objetivo capacitar adecuadamente a los ciudadanos interesados, para el mejor ejercicio de sus derechos en esta materia, así como la observancia de sus obligaciones legales.

dichos cursos podrán ser impartidos directamente por el instituto federal electoral o bien por las organizaciones de observadores electorales,

atendiendo siempre a los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del instituto bajo la supervisión de las mismas, a través de un representante y tendrán validez para cualquiera de los trescientos distritos del país.

Los cursos de capacitación, preparación o información que el IFE y las organizaciones de observadores lleven a cabo comenzaran a partir del inicio del proceso electoral federal concluyendo el 8 de junio del año 2000. en el supuesto de que algún solicitante no compruebe su asistencia a los cursos de capacitación, preparación o información, el consejo local o distrital que corresponda, no extenderá la acreditación de observador electoral, debiendo fundamentar tal circunstancia en comunicación que se notifique personalmente o por correo certificado al ciudadano u organización solicitante.

Sexto.- para los cursos de capacitación, preparación o información que impartan las organizaciones de observadores, bastara con que den aviso por escrito al Consejero Presidente del consejo local o distrital respectivo con cuando menos una semana de anticipación a la realización del mismo. En caso de que no asista el representante del instituto federal electoral para supervisar el desarrollo del curso, se tendrá este por acreditado para los asistentes que reporte la organización de observadores electorales de que se trate.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto, instrumentara lo necesario para que en cada entidad federativa y en cada distrito electoral federal uninominal exista un responsable de facilitar el registro de las solicitudes y la acreditación de los cursos de capacitación, preparación o información. la relación de los responsables se hará del conocimiento de las organizaciones de observadores, para los efectos consiguientes.

Séptimo.- los Consejeros Electorales o los representantes de los partidos políticos y, en su caso las coaliciones, podrán presentar pruebas fundadas

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

sobre el incumplimiento del inciso b), párrafo 2, del punto tercero de este acuerdo, para que sean analizadas en los consejos locales o distritales.

en términos de lo dispuesto por el inciso c), del párrafo 3, del artículo 5, del código federal de la materia, una vez acreditados plenamente los requisitos establecidos en la ley y este acuerdo, incluyendo el relativo a la acreditación de los cursos de capacitación, preparación o información, el Consejero Presidente del consejo local o distrital que corresponda presentara las solicitudes al consejo respectivo para su resolución.

Las resoluciones que determinen la improcedencia de las solicitudes de acreditación como observadores electorales por incumplir los requisitos establecidos en la ley y en el presente acuerdo, serán comunicados con la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedan.

Octavo.- las acreditaciones que hayan sido aprobadas por los consejos locales y distritales, serán entregadas a los solicitantes dentro de los tres días siguientes a la sesión respectiva del consejo que corresponda. Dichas acreditaciones se expedirán conforme al formato que se anexa a este acuerdo las que serán registradas y entregadas a los interesados por el Consejero Presidente del respectivo consejo local o distrital.

La información relativa a las solicitudes recibidas y acreditaciones otorgadas y denegadas formaran parte de las bases de datos de la red de informática del instituto. El Consejero Presidente de cada consejo local o distrital, será el responsable de la actualización de la información en las bases respectivas conforme a lo que establezca la unidad técnica de servicios de informática, así como la comisión respectiva.

Noveno.- una vez realizada la acreditación y registro de los observadores electorales, los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales dispondrán las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados, que participaran en la observación del proceso electoral

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

federal del año 2000, cuenten con las facilidades necesarias para que puedan desarrollar sus actividades en los términos establecidos por el código federal de instituciones y procedimientos electorales y los lineamientos contenidos en este acuerdo.

Décimo.- los observadores electorales debidamente acreditados tendrán el derecho de realizar las actividades de observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo durante la jornada electoral, incluyendo las sesiones de los órganos electorales. La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República mexicana.

Además de observar los actos previstos por la ley, los observadores podrán: celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales.

Décimo primero.- los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la junta local o distrital que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información deberá ser proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

Décimo segundo.- los ciudadanos que en términos de lo dispuesto en el artículo 193, párrafo 1, incisos d), f) y g), del código de la materia, resulten designados para integrar las mesas directivas de casilla para la jornada electoral federal del año 2000, en ningún caso podrán solicitar su acreditación como observadores electorales. De haberlo hecho antes o realizarlo después, el consejo local o distrital respectivo cancelara o negara dicha acreditación, según corresponda.

Décimo tercero.- en los términos del artículo 5, párrafo 3, inciso b) del código federal de la materia, los ciudadanos acreditados para participar

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

como observadores no podrán, en forma simultánea actuar como representantes de partido político ante los consejos general, locales y distritales del instituto federal electoral o ante la comisión nacional, locales y distritales de vigilancia del registro federal de electores, ni tampoco como representantes de partido ante las mesas directivas de casilla o generales.

En el caso de que algún partido político acreditara a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales como representante ante los consejos general, locales y distritales en términos de lo previsto en los artículos 74, párrafo 9, 102, párrafo 1, y 113, párrafo 1, respectivamente, ante las comisiones nacional, locales y distritales de vigilancia en términos de lo previsto en el artículo 165, párrafo 1, inciso b), o ante mesas directivas de casilla o general en términos de lo previsto en el artículo 201, párrafo 1, inciso a) del código aplicable, el presidente del consejo respectivo deberá notificarlo de inmediato al consejo que haya otorgado el registro.

Recibida dicha notificación y corroborada la duplicidad de acreditaciones, el consejo competente dejara sin efecto la de observador electoral que hubiese extendido en los términos de la ley y del presente acuerdo, debiendo hacerlo del conocimiento inmediato del interesado, quien deberá devolver de inmediato a la autoridad electoral el documento en el que conste la acreditación y el gafete de identificación que, en su caso, se le hubiere entregado.

Décimo cuarto.- en los contenidos de la capacitación que las juntas distritales ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, deberá preverse la explicación relativa a presencia de los observadores electorales el día de la jornada electoral, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.

Décimo quinto.- los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes en una o varias casillas, así como en el local del consejo local o distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos:

1. Instalación de casilla;
2. Desarrollo de la votación;
3. Escrutinio y computo de la votación en la casilla;
4. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
5. Clausura de casillas;
6. Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital; y
7. Recepción de escritos de incidencias y protesta.

Décimo sexto.- los observadores electorales del proceso electoral federal 1999-2000, que hayan sido acreditados, se abstendrán de:

1. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas;
2. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;
3. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y
4. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

En caso de que resulte necesario, los presidentes de las mesas directivas de casilla podrán aplicar las medidas que establece el artículo 220, párrafo 1, del código federal de la materia.

Décimo séptimo.- los observadores electorales debidamente acreditados por los consejos locales o distritales podrán presentar ante la secretaria ejecutiva del instituto o ante los consejeros presidentes de los propios consejos locales y distritales, hasta el día 31 de agosto del 2000, un informe de sus actividades, el secretario ejecutivo y los consejeros

" CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA"

presidentes de los consejos locales y distritales deberán informar a los consejos respectivos de la recepción de dichos informes, mismos que estarán a su disposición. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y los resultados de los comicios.

Décimo octavo.- en términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 4, del código federal de la materia, a mas tardar el 12 de junio del año 2000, las organizaciones de observadores que hayan obtenido su acreditación conforme al presente acuerdo, deberán presentar ante la comisión de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, del consejo general de este organismo, un informe por el que se declaren el origen; monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen, mismo que deberá sujetarse a los lineamientos y bases técnicas que apruebe el consejo general.

Décimo noveno.- en los términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 3, inciso e) del código federal de la materia, los observadores electorales debidamente acreditados que hagan uso indebido de su acreditación, o no se ajusten a las disposiciones establecidas en la ley o en el presente acuerdo, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 264, párrafos 1 y 2, y demás aplicables del código federal de instituciones y procedimientos electorales.

Vigésimo.- publíquese el presente acuerdo y sus anexos en el diario oficial de la federación.

El presente acuerdo fue aprobado en sesión ordinaria del consejo general celebrada el 17 de diciembre de 1999.

El proceso de apertura y la observación electoral en México

RICARDO POZAS HORCASITAS ■

El mundo actual transita por varios fenómenos internacionales que han roto el *status quo*, que muchos de los regímenes de los Estados nacionales edificaron en la posguerra fría. La ruptura del mundo en bloques agotó el modelo del Estado de bienestar que operó bajo el principio de la centralidad reguladora del Estado como eje articulador del desarrollo social.

Durante más de treinta años, el Estado de bienestar fue la construcción ideológica capitalista en la disputa por la hegemonía mundial frente a la ideología comunista de los Estados totalitarios y de los grupos y movimientos de "izquierda" dentro del bloque occidental, tanto en el centro como en su periferia.

Hoy la época de naturaleza global edifica los nuevos términos de la integración internacional a partir de una nueva distribución del mundo en comunidades y bloques, cuya modalidad se expresa en las relaciones internas de los actores sociales y políticos de las sociedades y los Estados nacionales.

La globalidad es esencialmente un fenómeno de simultaneidad mundial de flujos y de nuevas formas de poder, en el que la información, los capitales y las mercancías (así como los individuos) atraviesan mediante la informática las fronteras sin ningún límite, lo cual produce una nueva modalidad de identidad, nómada y fragmentada. Lo que fue distante, se aproxima, y el pasado deviene presente. El desarrollo ya no es la serie de etapas a través de las cuales una sociedad sale del subdesarrollo, y la modernidad no sucede más a la tradición; todo se mezcla: espacio y tiempo se comprimen. En vastas partes del mundo, los controles sociales y culturales establecidos por los Estados, las iglesias, las familias o las escuelas se debilitan; la frontera entre lo normal y lo patológico, lo permitido y lo prohibido, pierde su claridad; hoy vivimos una sociedad mundializada, globalizada, que invade por todas las esferas de la vida privada y la pública.

Una de las características centrales de esta época de naturaleza global, que sucedió a la desintegración del mundo en bloques, es el proceso de hibridización y mestizaje de significados, símbolos y prácticas. Estos no son ya originales o auténticos; se trata, más bien, de una amalgama. Hoy los contenidos de la globalización penetran desde arriba y

reestructuran las culturas y economías locales, al mismo tiempo que dichas culturas y prácticas locales ejercen un efecto sobre las características de nuestra condición global.

La época de naturaleza global se caracteriza también por la paradoja que combina tendencias que conducen a un mundo sin fronteras con otras, contrapuestas, que erigen nuevos límites y fronteras. Junto con el fenómeno del cambio económico global —del cada vez mayor poder de las empresas transnacionales y del sistema financiero internacional—, se afirman las identidades nacionales y el surgimiento de culturas etnorregionales. Vivimos en tiempos caracterizados por cada vez más frecuentes señales de fragmentación y fuerzas sociales centrífugas.

Otro de los rasgos de esta época global es la erosión, tanto económica como política, del poder del Estado-nación, que a menudo aparece acompañada de intentos de descentralización del Estado. De hecho, y dentro del discurso neoliberal, se da prioridad al nivel local del Estado con una disminución concomitante de la importancia del papel socioeconómico de dicha entidad en el nivel central.

La apertura económica, eje articulador de la globalidad en México, creó, concomitantemente, un fenómeno de ciudadanización ligado a la ruptura de las formas corporativas de organización que durante mucho tiempo fueron el soporte funcional de nuestro Estado de bienestar, consolidado en el periodo conocido como el "desarrollo estabilizador" a partir de la devaluación de 1954. A mediados de los años setenta empieza a mostrar sus límites e hizo crisis en el círculo gobernante en la dirección económica al final del ciclo de la "petrolización", en 1982, cuando el gobierno mexicano informó a los bancos acreedores que no tenía la capacidad de continuar pagando el servicio de la deuda externa, lo cual inició el doble proceso de las "políticas de estabilización" y de "cambio estructural" de la economía mexicana.

Las políticas de estabilización y de cambio estructural se desarrollaron de manera simultánea y constituyeron uno de los primeros pasos de la globalización en la periferia del mundo, en donde los valores del mercado regularán, a partir de la década de los ochenta, los alcances de las políticas económicas y públicas de 67 países en África, América Latina y Asia.

Los cambios causados por la globalidad en las formas de integración de los Estados nacionales se expresan en México en una cada vez mayor pérdida de peso de las organizaciones políticas y laborales corporativas vinculadas al partido hegemónico; así como en el correspondiente aumento de la participación ciudadana en la gestión civil y en la organización política autónoma. Tales cambios globales y

El autor es director del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Agradezco el apoyo en la investigación para realizar este trabajo a la maestra Araceli Nava Navarro, así como los comentarios del doctor Dong Huu Nguyen, coordinador del Proyecto de Asistencia a la Observación Electoral de las Naciones Unidas. Una primera versión de este trabajo fue presentada en la Seminario Internacional sobre Observación Electoral organizado por el Instituto Federal Electoral y el Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California, San Diego, celebrado del 23 al 25 de enero de 1997.

cionales trastocaron las formas culturales mediante las cuales los individuos aceptaban los límites posibles de su acción política como ciudadanos mexicanos.

La movilización autónoma de organizaciones civiles nacionales y no gubernamentales con apoyo internacional demostró el agotamiento de los márgenes legítimos de la conducción gubernamental aceptada por los individuos y los actores del sistema político mexicano.

La idea de apertura es uno de los rasgos distintivos del período mencionado. Esta nueva visión del mundo se expresa en la incesante ampliación de los límites de "lo posible" en las conductas políticas de los individuos y ciudadanos. La tendencia a ampliar los márgenes identifica las acciones y las expectativas de los miembros de los partidos y organizaciones civiles.

En México el proceso de apertura y liberalización del sistema político, y del régimen en general, ha generado reacciones de oposición en los grupos, que ven en la pérdida del proteccionismo nacionalista y los cambios en las funciones del Estado no sólo el agotamiento de un recurso ideológico que les dio identidad, sino una amenaza a la preservación de sus intereses económicos y políticos particulares surgidos del ejercicio del poder.

El acortamiento de las funciones del Estado en el desarrollo social inicia el proceso de depuración y exclusión de los inmensos contingentes que llegó a tener la "capa política mexicana" y pone en riesgo la preservación del empleo de una parte importante de los políticos en reserva, que perduraron y mantuvo a sus equipos de colaboradores en la periferia: las instituciones económicas del Estado benefactor, el cual a un "Estado empleador", no sólo de contingentes sociales como Estado empresarial, sino de cuadros políticos que administraban las empresas del Estado. Muchas de las escisiones y conflictos en la coalición gobernante tienen como sea la pérdida de la centralidad del Estado en la economía y la imposibilidad de procesar las exigencias de la nueva época de la globalidad. Dicha reacción encuentra sus bases políticas no dentro del partido gobernante como en los dos partidos fuertes de oposición y en muchos de los llamados "partidos pequeños".

La necesidad de una parte de la coalición gobernante de preservar sus intereses políticos de la competencia democrática (que puede producir la alternancia en el gobierno de las instituciones del Estado y, con ello, la exclusión del pleo burocrático) estimula la permanencia del proteccionismo político fundado en el nacionalismo, el cual se ha manifestado en las batallas que libran los grupos por mantener cerradas las fronteras políticas y circunscribir la supervisión del ejercicio de la democracia y los derechos ciudadanos a los actores nacionales, fuera de la observación internacional y de los circuitos globales de la información. Sin embargo el hennetismo nacionalista no es sólo una acción de parte de la vieja clase política mexicana —socia-

lizada en el poder dentro de un partido hegemónico corporativo y excluyente, bajo el principio ideológico de "nacionalismo revolucionario", y que hoy forma parte de las direcciones del partido en el gobierno y de los partidos de oposición— sino que empieza a ser, también, un recurso de dominio de los nuevos cuadros políticos, formados en los centros académicos de especialización internacional en los que se creó el modelo económico basado en el programa de estabilización y ajuste estructural.

Para poder pasar de la centralidad del Estado a la del mercado, la tecnocracia mexicana tuvo la necesidad de utilizar la capacidad coercitiva de los aparatos corporativos para aplicar "los pactos" (modalidad mexicana del modelo de estabilización y de ajuste), al mismo tiempo que, de manera paradójica, desarticulaba la red corporativa de gestión social del PRI mediante el complemento del programa de combate a

la pobreza del modelo de estabilización y ajuste, llamado en México Solidaridad.

Paradójicamente, y en un horizonte de crisis, el aparato político constituido por las redes corporativas de Estado fueron el recurso de la dominación social y de disciplina de la capa política y de las bases sociales mediante el cual descendió la implantación nacional de la reforma neolib-

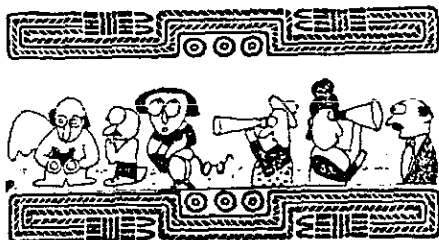
beral, lo cual hizo pagar al partido gobernante el costo de la legitimidad, al revenir su tradición populista de gestión social.

A la débil cohesión social de los instrumentos institucionales del partido gobernante que logren adecuar la política a las exigencias de pluralidad y competencia democrática que la globalización exige, se aúna el débil desarrollo de un sistema político de partidos fuertes que construya nuevas formas de integración nacional en un nuevo orden internacional cada vez más complejo.

En más de un sentido, los tres principales partidos constitutivos del sistema político electoral pretenden preservar parte sustantiva del viejo orden de dominación política y hacerlo funcional en el nuevo orden económico, con una organización social cada vez más compleja y con un mayor nivel de autorganización ciudadana.

La ciudadanización en México es un fenómeno ligado a las nuevas modalidades de arraigo de los partidos fuertes de oposición (PAN y PRD) en distintas capas de la sociedad y de la consecuente pérdida de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales a la red corporativa del PRI, en la que este partido sustentaba su capacidad de exclusión y de hegemonía en la gestión estatal de las demandas civiles y políticas de los grupos y categorías sociales.

El cada vez más amplio proceso de ciudadanización es un fenómeno ligado a la globalidad económica y al cambio de los términos en los que se articulaban los sistemas productivos nacionales a las formas de organización social y representación política existentes durante el período anterior del desarrollo estabilizador, que corresponden al período desarrollista en América Latina.



El elemento más importante del binomio globalidad-liberalización es el acelerado proceso de autonomía organizativa, con algunos rasgos democráticos modernos, pero también con elementos comunitarios de corte tradicional que se expresan en la ciudadanía de distintas instancias del Estado y la sociedad mexicana, lo que está invalidando las viejas formas de articulación de las organizaciones sociales al sistema político mexicano, cuyo rasgo distintivo fue "el pluralismo restringido".

La articulación corporativa de adscripción masiva y no de afiliación individual y voluntaria era el eje del modelo de desarrollo con centralidad estatal y de fronteras cerradas. Tal sistema político enfrenta un proceso de diferenciación estatal y nuevos pesos de los partidos de oposición en los estados de la República.

De 1988 a 1994 creció significativamente la representatividad política de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno. En las elecciones presidenciales de 1988 el PRI obtuvo el 50.36% y en 1994, el 48.77 por ciento. En contraste, el PAN aumentó su porcentaje de 17.07% a 25.94 por ciento. Asimismo, los grupos cercanos a la izquierda, representados primero en el Frente Democrático Nacional y después en el PRD, aumentaron del 10.51% al 16.60 por ciento.¹ Lo mismo modo sucedió

Cuadro 1. Senadores

Año	PRI	PAN	FDU/PRD	Total
1988	60	0	4	64
1991	63	1	0	64
1994	95	25	8	128*

Fuente: Arturo Alvarado, *Los resultados de la elección para senadores, en La voz de los votos, un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Poma Fiasco, 1995, pp. 269-300.

*A partir de las reformas constitucionales de septiembre de 1993 el Senado quedará integrado por cuatro senadores por cada Estado, tres de mayoría relativa y uno por primera minoría. Antes se integraba por dos miembros por cada entidad, electos por mayoría relativa y voto directo.

Cuadro 2. Diputados

Partido	1991	1994
PRI	320	298
PAN	39	118
PRD	41	70
PFORN	23	--
PARM	15	--
PPS	12	--
PT	--	10
Total	500	495

Fuente: Arturo Sánchez Gutiérrez, "La elección de la Cámara de Diputados", en *ibid.*, pp. 264-265.

*Faltaban cuatro diputaciones: dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional, debido a que en dos estados (IV de Puebla y XXI de Veracruz) se anulaban los comicios. Posteriormente se llevarían a cabo elecciones extraordinarias.

Cuadro 3. Asambleístas

Partido	1988	1991	1994
PRI	34	40	38
PAN	18	11	14
PRD	--	7	10
PPS	6	2	--
PRORN	3	5	--
FMS	3	--	--
PARM	2	1	--
PT	--	--	2
PUEM	--	--	2
Total	66*	66	66

Fuente: Jacqueline Peschard, "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del D.F.", en *ibid.*, p. 315.

*La Cámara de Representantes del Distrito Federal está formada por 65 asientos, de los cuales 40 son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

Cuadro 4. Gobernadores

Año	PRI	PAN
1989	31	1 (Baja California)
1991	31	1 (Guanajuato-interinato)
1992	31	1 (Chihuahua)
1995	29	3 (Jalisco, Baja California y Guanajuato)

Fuente: Woldenberg, *op. cit.*

Cuadro 5. Presidentes municipales

Partido	Núm. de municipios gobernados 1986	Núm. de municipios gobernados 1996
PRI	2320	1531
PAN	26	226
PRD	--	175
PARM	7	5
PPS	7	5
PFORN	--	11
PSUM	8	--
PDM	3	--
PST	7	--
PRT	--	2
PT	--	15
CM	--	24
Otros	--	418
Total	2378	2412

Fuente: Los datos de 1986 fueron tomados de Anita Zicardi y Carlos Martínez Assad, "Política y gestión municipal en México", *Colección de Investigación Social*, núm. 18, INEGI-SSM, México, 1988, p. 44. Los datos de 1996 fueron tomados de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, "Perifoneo Mural", febrero de 1996.

En las otras instancias de representación (véanse cuadros del 1 al 5).

Una nueva regionalización de la República se suma a una nueva demanda de los partidos de oposición y de los grupos ciudadanos organizados, de manera autónoma, por decentralizar a un país que tiene una centenaria tradición centralista. Este fenómeno, iniciado a finales de los setenta, va perfilando una nueva geopolítica nacional, con una geografía electoral cada vez más diferenciada y heterogénea que se expresa en las distintas formas de participación electoral en Chiapas, las comunidades indígenas y el EZLN, las cinco regiones de Oaxaca o los contingentes de inmigrantes en las ciudades de los estados fronterizos del norte del país).

El proteccionismo del Estado mexicano sobre la economía se ejercía también sobre el sistema político electoral del partido dominante. En el ámbito político dicho proteccionismo tutelar del Estado implicaba desde la organización del proceso electoral en la Secretaría de Gobernación hasta las negociaciones directas con los representantes de la oposición para el financiamiento de sus campañas. En la estructura organizativa de la autoridad electoral, el peso representativo del Partido Revolucionario Institucional era total, al grado que el proceso electoral era organizado dentro del partido dominante.

Durante sesenta años se retroalimentó la relación entre el régimen político y la organización económica, lo cual produjo un alto grado de estabilidad, aunque con un cada vez mayor déficit funcional en ambos órdenes que culmina en la inviabilidad económica del modelo hacia dentro, en el agotamiento de los beneficios para las clientelas corporativas y la imposibilidad de mantener la representatividad y la ciencia electoral de la burocracia sectorial del partido dominante.

Antecedentes de la observación electoral de 1994

Uno de los acontecimientos que marca un hito en los procesos electorales del México contemporáneo son las elecciones de Chihuahua en julio de 1986 dado el inusitado papel que desempeñó un partido de oposición y la participación social en su apoyo, la atención internacional concentrada en los medios masivos de comunicación en México y por primera vez y de manera publicitada la presencia delinada de "testigos externos al proceso electoral" y a los acontecimientos electorales. Dichos comicios se llevaban a cabo unos meses después de otro hecho social que marcaba una era significativa la vida civil y política del país: el terremoto de septiembre de 1985, que en la Ciudad de México produjo un clima de autoorganización de grandes contingentes sociales movilizados para resguardar su integridad física y bienes. Un rasgo importante fue la presencia de organizaciones internacionales y la incapacidad del gobierno —como a sucedido en otras ocasiones— de dirigir la movilización social en el rescate de los "damnificados". Simbólicamente, el gobierno federal pierde el liderazgo político de la movilización civil, lo cual tuvo un costo incalculable para el régimen presidencialista mexicano y el poder de la figura ejecutiva Federal, a la que se atribuía la calidad de dirigente plenipotenciario.

Ambos acontecimientos influyen y estimulan a una opinión pública que se expresaba en la apertura cada vez mayor de los medios masivos (sobre todo en los periódicos y la radio), integrada básicamente por voces intelectuales y que tenía un auditorio cada vez mayor en los núcleos urbanos.

La categoría que engloba este proceso social de participación ampliada de los individuos con reclamo ciudadano en la creación de organizaciones sociales con carácter político autónomo, se condensa primero en el imaginario intelectual (editorialistas, cronistas, comentaristas de radio) como sociedad civil y, después, en la autodenominación de referencia de las colectividades como "organizaciones civiles no gubernamentales".

El acontecimiento con el que se cierra este primer ciclo es el proceso electoral de 1988. La presencia de núcleos urbanos organizados de manera independiente o en torno a los partidos de oposición en el DF y varias ciudades del país generó los principales contingentes de apoyo civil a la observación del proceso electoral y buscaron la garantía de su limpieza.

Este clima de movilización tiene varias vertientes, que desembocan en la existencia de más de 1,325 organizaciones civiles de 11 tipos diferentes en el momento de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994. Del conjunto de estas organizaciones, 234 se registraron como de "Derechos Humanos y Democracia" (véase cuadro 6). Tal cifra contrasta con los tres partidos importantes registrados para el proceso electoral de 1994. Pero, fundamentalmente, la presencia de las organizaciones civiles se vuelve el ámbito social de autoridad en la opinión política en un período de crisis cada vez más agudas de "moral pública" y credibilidad institucional.

Cuadro 6. Las ONG de 1994 por áreas

. Promoción social	242
. Derechos humanos y democracia	234
. Colegios de profesionales y cámara de empr.	143
. Ecología	145
. Asistencia social	135
. Mujeres	90
. Frentes populares	82
. Cultura	69
. Inst. de invest. y formac. en prom. social	74
. Asesoría legal	26
. Indígenas	21
. Colonos	13
. Inform. procesada y pública de prom. social	14
. Migrantes y refugiados	15
. Org. intern. de apoyo al desarrollo	16

Fuente: Dirección de Organizaciones Civiles, Secretaría de Gobernación, septiembre de 1994.

En tal entorno, la observación ciudadana del proceso electoral pretendía convertirse en una garantía de transparencia y legalidad. De hecho la presencia de las organizaciones no gubernamentales fue uno de los tres componentes de la observación electoral que participó en el proceso electoral del 21 de agosto de 1994. La segunda vertiente de

dicho proceso fue la manera como jurídicamente se procesa la presencia masiva de organizaciones civiles y la demanda ciudadana de legalidad, certeza e imparcialidad en el proceso electoral, cualidades de moral pública que la organización civil no gubernamental se atribuía por el hecho de estar integrada por ciudadanos independientes del Estado.

El tercer rasgo distintivo que define las modalidades de la observación en el proceso electoral mexicano estuvo dado por las características mismas del proceso comicial mexicano de 1994 y los dos acontecimientos que lo marcaron de manera singular: la guerrilla zapatista en el estado de Chiapas y el apoyo civil que recibió de grupos de izquierda, así como su capacidad de crear interlocutores internacionales que rompieron el cerco regional y nacional del conflicto: el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, y, como corolario de este proceso político, el asesinato del secretario general y representante del PRI en el Instituto Federal Electoral: José Francisco Ruiz Massieu. Estos dos últimos procesos, el jurídico y el político, fueron simultáneos y se retroalimentaron. Por razones estrictamente de método de exposición, han sido diferenciados en la argumentación de los párrafos anteriores.



Desarrollo del proceso jurídico de la observación ciudadana

El 23 de septiembre de 1993, con la reforma hecha al artículo 5° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPEL), aparece por primera vez la figura de "observador electoral". Aquí se estableció que los ciudadanos que desearan participar como observadores podrían hacerlo sólo durante la jornada electoral. Para ello debían acreditarse ante la junta local del Instituto Federal Electoral correspondiente y presentar una solicitud y una copia de su credencial para votar con fotografía.

Además, debían declarar que habrían de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, y que no tenían vínculos con partido u organización política alguna. Asimismo, se señalaba que los observadores debían abstenerse de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, así como de hacer proselitismo o manifestarse a favor de cualquier partido o candidato.

En el inicio de 1994, como consecuencia del conflicto en Chiapas, las condiciones y el ambiente electoral sufrieron un drástico deterioro. Ante ello, el gobierno y los partidos políticos empezaron a considerar la conveniencia de aceptar no sólo a los observadores nacionales, sino también a los extranjeros para las siguientes elecciones del 21 de agosto.

El 27 de enero las autoridades electorales y los representantes de ocho de los nueve partidos políticos nacionales

(excepto el Partido Popular Socialista) suscribieron el Acuerdo y Compromisos Básicos por la Paz, la Democracia y la Justicia, en el cual asumían el compromiso de crear las condiciones de estabilidad política y respeto a los derechos de todos los ciudadanos mexicanos para la observación de las elecciones con el fin de garantizar elecciones limpias, imparciales y creíbles que contribuyeran al avance de la democracia en el país.

El 28 de febrero de 1994 el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo sobre los lineamientos y acreditación de los ciudadanos que desearan participar como observadores electorales, el cual se publicó en el *Diario Oficial* el 23 de marzo de 1994. Con este acuerdo, la legislación de 1993 en el ámbito de la observación —que reducía la participación de los ciudadanos sólo a la propia jornada electoral— se amplió a la totalidad del proceso comicial. Asimismo, se agregó como uno de los requisitos de acreditación el inscribirse a un curso de capacitación o información impartido o supervisado por el IFE.

En el acuerdo de febrero de 1994 se determinó que los observadores ciudadanos podrían presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades, el cual podría ser difundido en los medios de comunicación y no tendría ningún efecto jurídico sobre los resultados electorales. Otro de los puntos notable de este acuerdo fue la incorporación de la comunidad internacional como observadores electorales, bajo la figura de "visitante extranjero".

El acuerdo fue incluido en la agenda de discusiones del periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados durante abril y mayo. Finalmente, el 18 de mayo de 1994 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde quedaron asentados los siguientes puntos centrales:

- La imparcialidad de las autoridades electorales mediante la "ciudadanización" del Consejo General del IFE.
- Garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los partidos políticos.
- La creación de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.
- La ampliación de las actividades de los observadores electorales nacionales y la introducción por primera vez de la figura jurídica de "visitante extranjero", cuya reglamentación quedó a cargo del Consejo General del IFE.

Para la reglamentación de la categoría jurídica de "visitante extranjero", el Consejo General del IFE nombró una comisión de Consejeros Ciudadanos, integrada por José Agustín Ortiz Pinchetti y por el autor de este trabajo, quienes discutimos con todos los representantes de los partidos acreditados en el Consejo General las características de esta figura jurídica y política, que por vez primera en la historia

del país enfrentaba una visión cerrada de los derechos ciudadanos y circunscrita sólo a los nacionales de México.

Los puntos del debate giraron fundamentalmente en torno a dos temas: 1) la relación entre soberanía nacional y el derecho de los "visitantes extranjeros" de atestiguar y opinar sobre política interna mexicana, y 2) el problema del registro y la integridad de los ciudadanos visitantes.

El 18 de junio de 1994 aprueba el Consejo General del IFE el "acuerdo en el que se establecen las bases y criterios que normarán la presencia de visitantes extranjeros". En él se estableció que los visitantes extranjeros podían ser invitados por partidos políticos u organizaciones civiles o bien a solicitud individual de personas extranjeras interesadas en el desarrollo del proceso electoral.

En "las bases y criterios" para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados se ofrecía la posibilidad de que éstos observaran todas las etapas del proceso comicial y la facultad de establecer relaciones con todos los actores políticos y civiles del proceso electoral, así como el libre acceso a toda la información en torno a él. Se establecieron como limitaciones a su actividad las impuestas por los mandatos constitucionales o cualquier tipo de calificación sobre la jornada comicial que pudiera considerarse como intrusión a los asuntos políticos nacionales.

Después de las elecciones de 1994, pese a que en general los actores políticos reconocían la transparencia y los grandes avances alcanzados durante el proceso electoral, las diversas interpretaciones señalaban la pertinencia de corregir algunos errores e imperfecciones de la legislación y en general del proceso de democratización.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a los partidos políticos y a las organizaciones políticas y ciudadanas a participar en la democratización integral del país mediante la reforma del Estado. En este ambiente de apertura y diálogo generado por la iniciativa presidencial, los cuatro partidos políticos representados en el Congreso y el Gobierno federal suscribieron el 17 de enero de 1995 el denominado Acuerdo Político Nacional, en el que se comprometieron a avanzar en la elaboración de la reforma electoral definitiva y donde se establecía la necesidad de resolver de manera democrática la temática electoral. A partir de entonces, se inicia un intenso y complejo proceso de discusión y negociación para establecer los términos y contenidos específicos de la reforma política del Estado en la que uno de los ejes centrales era la reforma electoral.

Dicho proceso culminó con la aprobación de la reforma electoral en noviembre de 1996, en la que (en torno al tema de la observación) se agregaron algunas disposiciones. Se establece que en el proceso de acreditación de los observadores el resultado que emitieran los Consejos Locales o estatales sería notificado a los solicitantes, y que cualquier mecanismo que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos u organizaciones interesadas sería resuelto por el Consejo General.

También se estableció que la falta de supervisión del nombre de los cursos de capacitación que no fueran imputables a la organización respectiva no sería causa para negar la acreditación.

INDICADORES

Democracia y medios

Intención de voto y campaña televisiva

INTENCIÓN DE VOTO PARA JEFF DE GOBIERNO Y MENCIÓN DE COMERCIALES DE LOS PARTIDOS

¿Ha visto o no ha visto comerciales en radio o televisión de algún partido político? (PAN)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Indecisos	Total
Sí mencionó	17	18	38	7	2	18	100
No mencionó	6	26	38	12	7	11	100
Intención de voto	16	19	38	9	3	15	100

¿Ha visto o no ha visto comerciales en radio o televisión de algún partido político? (PRI)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Indecisos	Total
Sí mencionó	16	18	38	8	3	17	100
No mencionó	13	20	36	7	6	18	100
Intención de voto	16	19	38	9	3	15	100

¿Ha visto o no ha visto comerciales en radio o televisión de algún partido político? (PRD)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Indecisos	Total
Sí mencionó	16	17	39	8	3	17	100
No mencionó	17	31	20	6	3	23	100
Intención de voto	16	19	38	9	3	15	100

¿Ha visto o no ha visto comerciales en radio o televisión de algún partido político? (PVEM)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	Otros	Indecisos	Total
Sí mencionó	16	17	39	8	2	18	100
No mencionó	16	21	35	7	4	17	100
Intención de voto	16	19	38	9	3	15	100

Variación metodológica

Método de muestreo: aleatorio de secciones estadísticas y censo de ventas. El objetivo principal de la encuesta fue realizar una estimación de la intención de voto de los ciudadanos. La selección de secciones censales dependió de un censo de estratificación basado en el desempeño de los partidos en la elección federal de 1994. En cada sector un muestreador se levanta el mismo número de entrevistas, dando un total de 789 ciudadanos de 18 años y mayores que respondieron al cuestionario. Levantamiento: 14-15 de junio de 1997. Margen de error: ±3.5%. Nivel de confianza estadística: 95%. Encuesta realizada por el Departamento de Investigación de Reforma.

REFORMA
EL NORTE

CONCLUSIONES GENERALES.

1. Hoy los ciudadanos mexicanos tienen una mayor presencia en el escenario político: la participación en los procesos electorales ha incrementado de 1988 a la fecha, ya que en la elección presidencial de 1994 se registró el porcentaje más alto de votación de la historia contemporánea 78% de la población registrada, han proliferado nuevas formas de organización de la sociedad, encaminados no sólo a promover la defensa de ciertos intereses y demandas, sino a vigilar las acciones de gobierno; la opinión pública ha empezado a jugar un papel importante en la toma de decisiones públicas y la población se ha activado en su crítica de fraude electoral y a la corrupción gubernamental.
2. En procesos electorales anteriores a 1988, una proporción muy amplia de la población consideraba el fraude electoral como algo “natural” o imposible de evitar. Después de esta época se observa un cambio en la concepción de los ciudadanos y éstos empiezan a defender el voto. El desarrollo de este tipo de participación se consolida con la **observación electoral** lograda en la reforma al COFIPE de 1993.
3. El crecimiento tanto de la participación ciudadana como el desarrollo de los partidos políticos han obligado al IFE a que constantemente **reformen** el COFIPE.
4. El hecho de que en 1994 se introdujera la figura de **ciudadanización del IFE a través del consejero ciudadano** tiene como objetivo legitimar al IFE y su presencia en las elecciones para que los resultados de éstas sean creíbles y veraces.

5. La renovación que se logró en el Consejo General con la llegada del Consejero Presidente y de los otros Consejeros Electorales no resulta suficiente para consolidar al IFE ciudadano, ya que falta que en las estructuras medias y bajas haya ciudadanos "despolitizados" que representen los intereses de la sociedad. La estructura de las juntas va a una velocidad y los consejeros a otra, entonces podemos hablar de que hay una parcial **ciudadanización** del IFE.
6. El sistema político mexicano congrega, cuando menos, dos de las características que legitiman la **observación electoral**: por un lado, su marcado autoritarismo y por el otro la acendrada desconfianza en el marco jurídico-electoral vigente.
7. En estricto rigor, los ejercicios de **observación electoral** hasta ahora han coincidido en reportar añejas irregularidades que, de añejas se saben ciertas, pero no han logrado desalentarlas ni inhibirlas, esto es meramente **observación testimonial**, (los **observadores en México** son de palo, esto implica que sólo son testigos de los procesos electorales y se concretaron a informar al respecto pero en ningún momento sus opiniones pueden alterar el resultado de las votaciones).El siguiente gran paso es consolidar la observación en su fase asistencial, que provea de los medios jurídico-técnicos que permitan llegar a resultados veraces y además que los informes de los observadores incidan en los resultados para legitimarlos.
8. Una de las asignaturas pendientes en la actual etapa de reformas nacionales, es sin duda, la participación real de la ciudadanía en el disenso y ejecución de los cambios. No sólo para enriquecer los procesos electorales y sus resultados, sino también para que estos

tengan una base sólida y arraigo en el ánimo ciudadano, dónde los ciudadanos vean **las reformas como algo suyo y por tanto para beneficio de ellos**, para que cada vez que ejerzan su derecho al voto se vaya superando el fraude electoral, la violación de leyes y derechos, la impunidad y arbitrariedad de los gobiernos y al mismo tiempo se arraigue en el sentir ciudadano sus derechos que consagra la Constitución. Sólo así se puede dar una verdadera **observación** de la competencia electoral interpartidaria, no afectando así la credibilidad de la democracia y de sus instituciones.

9. En un sistema democrático, todos los **ciudadanos** y grupos intermedios no tan sólo pueden hacer política, entendida rectamente, sino que tienen la obligación cívica y moral de **participar** en la vida política de su país, pero esto se logrará siempre y cuando se den los siguientes elementos: eficacia política (creer en la capacidad de todo ciudadano en la actividad política), confianza interpersonal (primero en sí mismos como ciudadanos y después en sus comunidades para que puedan formar asociaciones), información (de lo que acontece en el ámbito nacional, estatal y municipal en el contexto político, para este caso específico), capacidad de conceptualización (participación en toda actividad política) y creencia en la democracia y sus instituciones sólo así la **democracia será plena para exigir la participación** de hombres libres con conciencia **cívico-política**.

10. Hemos visto que la **participación ciudadana** depende a la vez de factores individuales y contextuales. Por definición los gobiernos democráticos no pueden obligar a los **ciudadanos a participar**. Sin embargo, hay características de los sistemas políticos que pueden contribuir a frenar la **participación ciudadana**; y otras que la facilitan.

El ideal de los sistemas democráticos debería ser facilitarla mediante la amplia circulación de información y el fácil acceso a los canales institucionales y organizaciones políticas, sobre todo si partimos del presupuesto de que la vida electoral y partidista ocupa un lugar fundamental en dichos sistemas políticos, el mecanismo para facilitar la participación ciudadana es educar en los valores cívicos, como amor a la Patria y lo que el término conlleva desde los primeros años de vida para que el futuro ciudadano crezca con una conciencia cívica y para los que hoy son ciudadanos, involucrarlos en los procesos de capacitación electoral a través del método hoy aplicado de insaculación, pero también a través de programas en los diferentes medios de comunicación. El lema debe ser: "educar en la democracia es un derecho y una obligación de todo buen ciudadano mexicano"

11. **La participación ciudadana** en las democracias conlleva también a una dimensión ética. El **ciudadano virtuoso** no requiere de ser un hombre o mujer, político o política total: muy a menudo, los héroes cívicos se vuelven protagonistas de tragedias cívicas. Sin embargo requiere de cualidades más modestas como la responsabilidad, austeridad y el autocontrol, que se le inculquen desde la escuela y que estén consagrados dichos principios éticos en la Constitución, en el segundo párrafo del artículo tercero, constitucional que dice tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.
12. Pese al creciente interés por los comicios, la **ciudadanía** aún no participa del todo decididamente en las elecciones, siendo imperante aún el abstencionismo, por la falta de interés en la ciudadanía de conocer quién es su gobierno, quiénes los integran y cuáles son sus funciones, así como por la cultura de: "más vale malo por conocido que

bueno por conocer”, o “para que votar si siempre es lo mismo ¿cuál cambio?” Y al mismo tiempo, los partidos opositores sólo en algunos lugares ofrecen verdadera competencia al partido oficial, por lo que es necesario “vacunar con educación a los ciudadanos desde temprana edad, regresar a las clases de civismo y ética desde sus orígenes.

13. No obstante la proclamada **ciudadanización y despartidización** de la organización del proceso electoral, se tendría que aceptar que la designación de los 32 órganos estatales, así como en los 300 consejos distritales, los partidos siguen interviniendo a través de voz aunque no de voto, lo que se debe hacer es inculcar la educación a los ciudadanos para que obtengan conciencia de la trascendencia que implica participar en el futuro de su gobierno a través de mecanismos como el servicio civil de carrera, teniendo como requisitos mínimos no pertenecer a ningún partido político ni ser ministro de algún culto religioso (comprobables ambos casos), así como tener una carrera afín a la materia electoral y una edad de: 25 años en adelante.

BIBLIOGRAFIA.

a) Obras Consultadas.

- Aquino, Santo Tomás de, Summa Theologica, Porrúa, Colección "Sepán Cuántos". México. 1994.
- Beiner, Ronald, Theorizing Citizenship, Albany, N.Y. State University New York Press. 1995.
- Benín, Valenzuela, Derecho Electoral, Porrúa, México. 1990
- Bouthol, Gastón, Sociologie de la Politique, Univ. de France. Paris. 1970.
- De Cabo de la Vega, Antonio, El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación, UNAM. México. 1994.
- Escalante, Fernando, Ciudadanos Imaginarios, Colegio de México. México. 1992.
- Krauze, Enrique, Tiempo Contado, Océano. México. 1996.
- Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática # 4: IFE. México. 1995.

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

- Milbrath, Lester, Political Participation, Rand and McNally company. Chicago
- Núñez Jiménez, Arturo, El Nuevo Sistema Electoral, Colección Popular 451, Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- Prud'home, Jean Francois, Consulta Popular y Democracia Directa, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática # 17. IFE. México. 1997
- Rosanvallon, Pierre, Le Sacre du Citoyen, Gallimard. París. 1992.
- Sartori, Giovanni, a) Teoría y Método de las Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica. México. 1989 y b) Democracia Cosa É. Imagen. México. 1995.
- Smith, Carl, Teoría de la Constitución, Nacional. México. 1986.
- Tocqueville, Alexis, Democracia en América, Imagen. México. 1990.

b) Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. México. Última Versión.
- Ley de Participación Ciudadana del D.F.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“ CIUDADANIZACION Y OBSERVACION ELECTORAL INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”

- Acuerdos del Consejo General del IFE (relativos a la materia).
- Resoluciones Emitidas por la ONU (relativas a la materia).
- Declaración de los Derechos Humanos.

c) Material Hemerográfico.

- Revista **Voz y Voto** (diversos números relativos a la materia de 1990 a la fecha).
- Revista **Este País** (diversos números relativos a la materia de 1990 a la fecha).
- Periódicos: **Reforma y Crónica**. (diversos artículos relativos a la materia de 1990 a la fecha).