



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTITUTOS
ELECTORALES LOCALES COMO VÍA PARA
CONSOLIDAR EL PACTO FEDERAL”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

LETICIA OFELIA BLANCO CARDONA

Asesor de Tesis

Revisor de Tesis

Lic. José Salvatori Bronca

Lic. Miguel Ángel Gordillo Gordillo

BOCA DEL RÍO, VER.

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

A FRANCISCO

A MI MAMÁ

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema.....	6
1.2 Justificación del problema.....	6
1.3 Delimitación de objetivos.....	8
1.3.1 Objetivo general.....	8
1.3.2 Objetivos específicos.....	8
1.4 Formulación de la hipótesis.....	9
1.5 Determinación de variables.....	9
1.5.1 Variable independiente.....	9
1.5.2 Variable dependiente.....	10
1.6 Tipo de estudio.....	10
1.6.1 Investigación documental.....	10
1.6.1.1 Bibliotecas públicas.....	10
1.6.2 Técnicas de investigación empleadas.....	10
1.6.2.1 Fichas bibliográficas.....	11
1.6.2.2 Fichas de trabajo.....	11
1.6.3 Estudio descriptivo.....	11

CAPÍTULO II FEDERALISMO

2.1 Breve reseña histórica del federalismo	12
2.2 Origen del federalismo mexicano	16
2.3 Definición de federalismo	19
2.4 Federalismo y centralismo	20
2.5 El estado federal	22
2.5.1 Elementos constitutivos de un estado federal	23
2.5.2 El pacto federal	24
2.6 La autonomía estatal	25
2.6.1 La participación estatal en la formación de la voluntad nacional	27
2.6.2 Facultades implícitas y facultades explícitas	31
2.6.3 Facultades coincidentes y concurrentes	32
2.6.4 Derecho Constitucional local	34
2.7 Conceptos políticos del federalismo	35
2.8 Descentralización	40
2.9 El nuevo federalismo	43

CAPÍTULO III GOBIERNOS LOCALES

3.1 Democracia y gobiernos locales	49
3.2 Partidos políticos y gobiernos locales	52
3.3 Ciudadanía, federalismo y gobiernos locales	53
3.4 Evolución de los gobiernos locales	55
3.5 Retos del federalismo	56

CAPÍTULO IV

SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

4.1 Organización política del Estado Mexicano.....	59
4.2 El Instituto Federal Electoral	60
4.3 Los procesos electorales en México	65
4.3.1 Origen del actual sistema electoral	65
4.3.2 Situación actual del sistema electoral que duplica funciones.....	67

CAPÍTULO V

EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

5.1 Etapas del proceso electoral	75
5.2 Las áreas de capacitación electoral y educación cívica y organización	
Electoral	76
5.2.1 Capacitación electoral y educación cívica	76
5.2.2 Organización electoral.....	78
5.3 Desarrollo cronológico del proceso electoral de 2008-2009 en las tareas	
susceptibles de unificación en la instancia federal.....	82
5.3.1 Ubicación de casillas electorales	82
5.3.1.1 Casillas especiales y extraordinarias	84
5.3.1.2 Casillas básicas y contiguas	84
5.3.1.3 Casillas extraordinarias	85
5.3.1.4 Casillas especiales.....	88
5.3.2 Estudios técnicos	90
5.3.3 Modalidad en elecciones coincidentes para la ubicación de casillas	
electorales y la capacitación de los capacitadores asistentes electorales	
(CAES)	91
5.3.4 Integración de mesas directivas de casilla	93

5.3.5 Supervisores electorales (SES) y capacitadores asistentes electorales (CAES)	97
5.3.5.1 Difusión de la convocatoria pública	98
5.3.5.2 Selección de aspirantes	99
5.3.5.3 Publicación de resultados, contratación y lista de reserva	99
5.3.5.4 Determinación y asignación de Zonas de Responsabilidad Electoral (ZORE) y Áreas de Responsabilidad Electoral (ARE)	100
5.3.6 Capacitación a supervisores electorales (SES) y capacitadores asistentes Electorales (CAES).....	100
5.3.6.1 Prendas de identificación para SES y CAES	101
5.3.6.2 Sustituciones de SES y CAES (causas de bajas en ambas etapas).....	101
5.3.6.3 Verificación Fase 1, reclutamiento, selección, contratación, capacitación y evaluación de SES Y CAES.....	102
5.3.7 Visita, notificación y primera capacitación. Primera insaculación (entrega y recepción de discos compactos, entrega de listas de insaculados a los partidos políticos, impresión de cartas-notificación para los ciudadanos insaculados).....	103
5.3.7.1 Resultados de la visita y notificación.....	104
5.3.7.2 Materiales didácticos y de apoyo utilizados en la primera etapa de capacitación.....	105
5.3.7.3 Ciudadanos que resultaron aptos para desempeñarse como funcionarios de las mesas directivas de casillas	105
5.3.7.4 Verificación Fase 2, primera etapa de capacitación; actividades verificadas durante la segunda fase de verificación	107
5.3.8 Segunda etapa de capacitación	108
5.3.8.1 Procedimiento y resultados de la segunda insaculación (insaculación automática e insaculación manual).....	108
5.3.8.2 Resultados de la entrega de nombramientos a los funcionarios de Casillas	108
5.3.8.3 Resultados de la capacitación a los funcionarios de casillas	109

5.3.8.4	Sustituciones de funcionarios de casillas del 9 de mayo al 28 de junio .	109
5.3.9	Preparación para la Jornada Electoral	110
5.3.9.1	Integración de las mesas directivas de casillas el día de la elección	110
5.3.9.2	Verificaciones Fase 3, segunda etapa de capacitación; actividades verificadas durante la tercera fase de verificación	111
5.3.9.3	Materiales didácticos y de apoyo utilizados en la segunda etapa de capacitación y en prácticas y simulacros de la Jornada Electoral	112
5.3.9.4	Observadores electorales	112
5.3.9.5	Representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casillas.....	112
5.3.10	Documentación y materiales electorales	114
5.3.10.1	Reutilización de materiales electorales	114
5.3.10.2	Distribución de la documentación y materiales electorales	115
5.3.10.3	Acondicionamiento de las bodegas electorales en los consejos distritales y resguardo de los documentos electorales	116
5.3.11	Mecanismos y procedimientos para la Jornada Electoral	117
5.3.11.1	Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE 2009).....	117
5.3.11.2	Mecanismos de recolección y traslado de paquetes electorales.....	119
5.3.12	Medios de comunicación para la Jornada Electoral	121
5.3.13	Jornada Electoral 2009	121
5.3.13.1	Sesiones permanentes de los consejos Local y distritales.....	121
5.3.14	Operación del Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) 2009.....	122
5.3.14.1	Instalación de casillas	122
5.3.14.2	Presencia de representantes de partidos ante mesas directivas de casillas.....	122
5.3.14.3	Presencia de observadores electorales en las casillas electorales	122
5.3.14.4	Incidentes.....	123
5.3.15	Recepción de paquetes electorales	123

5.3.15.1 Operación de los mecanismos de recolección y traslado de paquetes Electorales	123
5.3.15.2 Entrega-recepción en los consejos distritales	124
5.3.16 Sistema de registro de actas (antes resultados preliminares).....	126
5.3.17 Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP).....	126
5.3.18 Cómputos de las elecciones	127
5.3.18.1 Sesión de Consejo Local de seguimiento a los cómputos distritales ...	127
5.3.18.2 Cómputo de la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional	128
5.3.18.3 Integración y remisión de expedientes de cómputo distrital	129
5.3.19 Convenio de apoyo y colaboración celebrado entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Querétaro en materia de elecciones coincidentes.....	129
CONCLUSIONES	132
PROPUESTA.....	136
BIBLIOGRAFÍA	143
APÉNDICES: LISTA DE TABLAS	148

INTRODUCCIÓN

En agosto de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público y con personalidad jurídica propia, como encargado de la organización de las elecciones; se crea también el Registro Federal de Electores y se instituye una nueva credencial de elector. Sin embargo, el gran salto en busca de un sistema electoral verdaderamente democrático se dio al ciudadanizar tanto el Consejo General del IFE como los consejos electorales estatales, que serían elegidos ya no por el ejecutivo sino por el Congreso de la Unión, en el caso federal, y por los congresos estatales en las entidades federativas.

A partir de la reforma al artículo 116 constitucional en el año de 1996, se determinó que todos los estados que forman parte de la República deben incluir en sus respectivas legislaciones electorales ciertos principios comunes con el objeto de impulsar un avance homogéneo en la cultura democrática y de hacer operativamente viables las reformas en el ámbito federal. Los aspectos que las legislaturas locales debieron actualizar son: la autonomía del órgano electoral; el acceso equitativo a recursos por parte de los partidos; la fiscalización de estos recursos; el acceso a medios de comunicación equitativo; y, la existencia de órganos que sirvieran para dirimir las controversias que surgieran durante el proceso electoral.

Estos principios básicos deben ser observados por las legislaciones de todos los Estados para sentar las bases de una plataforma que garantice la igualdad de derechos políticos básicos. A pesar de la promulgación de estos ejes rectores,

existe una enorme asimetría en cuanto a las leyes electorales de cada Estado. Así pues, tenemos hoy un sistema electoral que opera de manera paralela en dos planos y con legislaciones independientes, aunque con una serie de disposiciones en común. El ámbito federal se rige por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y se encarga de organizar los comicios encaminados a la renovación de Presidente de la República, diputados federales y senadores, mientras que en el ámbito estatal hay una legislación por cada una de las entidades federativas, y se encarga de la renovación de los cargos de Gobernador, ayuntamientos y diputados locales.

Encontramos que en lo referente a la estructura de los diferentes Institutos o Consejos electorales y lo que tiene que ver con las actividades operativas encaminadas a la recepción y conteo del voto, los mecanismos del ámbito local siguen al federal. No solo todas las legislaciones hacen suyo el padrón y las listas nominales que genera el Registro Federal de Electores, sino que la construcción de los órganos administrativos electorales, la calificación de la elección, los programas de resultados electorales preliminares, la integración de la representación política, el financiamiento público predominante, el acceso a los medios masivos de comunicación, y tantos otros más, no son muy diferentes de la construcción federal.

Tanto a nivel federal como estatal existen dos estructuras técnico-operativas para la realización de las elecciones. El IFE se integra por un Consejo General de 9 consejeros electorales, cuenta con un servicio profesional electoral a nivel ejecutivo y central y opera en los estados mediante órganos desconcentrados denominados Juntas Locales (una por cada entidad) y Juntas Distritales (una por cada uno de los 300 distritos electorales federales). Cada una de estas Juntas funciona con una estructura a escala de la del IFE a nivel nacional, con vocales ejecutivos, de capacitación, de organización y del registro federal de electores. A nivel local y distrital se instalan los consejos respectivos únicamente durante el tiempo que dura el proceso electoral y están integrados por 6

ciudadanos y el consejero presidente, quien siempre es el vocal ejecutivo de la Junta Local o Distrital correspondiente.

En los estados, los organismos electorales se componen también de un Consejo integrado por ciudadanos y un cuerpo técnico administrativo muy similar al del IFE. Estos consejos operan de forma permanente durante el tiempo que dure el encargo, que generalmente es de 7 años. A esto se suma la instalación de los consejos municipales y distritales en años electorales. Así pues, tenemos una enorme estructura burocrática desplegada de manera permanente tanto a nivel federal como estatal, lo que supone una enorme cantidad de recursos públicos destinada a su mantenimiento y operación.

Los ciudadanos que formarán las mesas directivas de casilla son seleccionados mediante procesos de insaculación (sorteo), y por cada casilla a instalar tanto la instancia federal como la local requieren capacitar a por lo menos 7 ciudadanos a quienes hay que capacitar y asegurar su presencia a tiempo en las casillas el día de la jornada electoral, cada uno capacitado por su respectiva instancia, que reciben por separado las votaciones federal y estatal. Cada grupo de funcionarios es capacitado de acuerdo a legislaciones diferentes y por equipos de capacitadores diferentes. Cada equipo tiene sus propios materiales didácticos diseñados y producidos en forma separada, lo que duplica el costo por este rubro.

De acuerdo con la Encuesta Mundial sobre el Costo del Empadronamiento y las Elecciones, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), publicada en mayo de 2006, el costo de las elecciones en México prácticamente duplica al que se destina en países con un alto nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, en Estados Unidos y en los países del oeste de Europa el costo de las elecciones va de uno a tres dólares por elector, mientras que en México es de 5.9 dólares por elector, y esto sólo considerando la elección federal, pues si sumamos el costo de las elecciones en los estados, vemos que la diferencia se amplía escandalosamente. Estos costos son también muy superiores a los de otros países de la región: Chile con un costo per cápita de 1.2 dólares, Costa Rica 1.8,

Brasil 2.3 dólares. El costo de las elecciones locales muchas veces supera al de las federales como el de Nuevo León en el que el costo per cápita de la elección alcanza los 7 dólares.

La duplicidad de estructuras complica la totalidad de aspectos que conforman no solo el proceso electoral, sino el diseño político que da marco a nuestra democracia, como el financiamiento a los partidos políticos, su fiscalización, regulación de campañas y precampañas, regulación de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación, etc. Y es precisamente esta serie de duplicidades entre los ámbitos local y federal lo que da pie a la propuesta central de este trabajo: el fortalecimiento de los institutos locales electorales

A partir de la creación del IFE en 1990, la renovación de cargos de elección popular en nuestro país se ha venido dando a través de dos estructuras: autoridades electorales federales y autoridades electorales estatales. Sin embargo, cabe una reflexión sobre la enorme cantidad de atribuciones que ha ido ganando el IFE en estos veinte años creando un enorme aparato al que grupos de interés muy poderosos buscan influir y controlar, de manera que evitando la duplicidad de funciones particularmente en las áreas de organización y capacitación en las entidades federativas disminuiría la presión al Consejo General.

Estas consideraciones imponen hacer un alto en el camino para evaluar la eficacia de nuestro sistema electoral y la eventual pertinencia de avanzar hacia una descentralización electoral efectiva que fortalezca el pacto federal y nuestra democracia. Un rediseño normativo y operativo de nuestro sistema electoral que lo encamine hacia una descentralización efectiva. Mi objetivo es delinear las ideas generales que pueden servir como punto de partida para la discusión seria y análisis del tema.

En el capítulo "Federalismo" abordaré los aspectos históricos, así como los conceptuales del federalismos opuestos al centralismo: el estado federal; el pacto federal; la autonomía estatal; la descentralización y finalmente el nuevo

federalismo que nos darán el marco teórico para establecer las bases de una nueva configuración del poder político.

En el capítulo “Gobiernos Locales” hablaré sobre las bases democráticas de un gobierno federal descentralizado; el papel que juegan los partidos políticos como una instancia que concreta las relaciones institucionales y políticas en un estado federal; los procesos descentralizadores en las democracias modernas que fortalecen la toma de decisiones a nivel estatal y municipal.

En el capítulo “El proceso Electoral en el Estado de Querétaro”, de acuerdo a mi experiencia de campo como consejera electoral del Consejo de la Junta Local de Querétaro durante los procesos electorales 2005-2006 y 2008-2009, presentaré la forma en la que se vienen realizando las etapas preparatoria, de la jornada electoral y posterior en las áreas de capacitación y asistencia electoral, así como la de organización, que son básicamente las áreas que en el ámbito federal se encargan de recibir la votación, realizar el escrutinio y cómputo de la misma, lo que también sucede en el ámbito estatal.

Finalmente, presentaré las conclusiones y la propuesta de este trabajo, con base en el estudio de los marcos teóricos complementadas con la experiencia que me proporcionó la participación activa en dos procesos electorales federales.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Es necesario fortalecer a los institutos electorales locales para consolidar el pacto federal?

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La duplicidad de funciones de los órganos electorales tanto en la instancia federal como en las locales, hacen necesaria una revisión del actual sistema electoral que resulte en el fortalecimiento de los órganos electorales estatales y consoliden el pacto federal como forma política de gobierno de la nación mexicana. Se hace indispensable cuestionar el actual sistema electoral tanto a nivel federal como local y preguntarnos si es necesario tener estructuras burocráticas paralelas en cada entidad federativa que se traducen en duplicidad de funciones, un gran e innecesario gasto y, hasta el riesgo de incurrir en errores que finalmente vulnerarán la confianza de los ciudadanos en el proceso electoral, dando como resultado, el cuestionamiento de su legitimidad.

Si el estado mexicano supone una nación federada debe tener un perfil consistente con este modelo de Estado, pues de esto dependerá que no se vulnere la expresión de la voluntad soberana de las entidades federativas, que además se hará patente en las relaciones interinstitucionales participando en la integración de la voluntad colectiva de la entidad superior.

El federalismo guarda una relación muy estrecha con la forma más democrática de la soberanía, al depositarla en el pueblo. No puede excluirse a la ciudadanía y sus atributos y, a la vez, pretender un concepto popular de la soberanía, como tampoco puede existir una democracia sin ciudadanos.

El federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia en los gobiernos locales, por lo tanto el autogobierno y la constitución de un gobierno local tendrá que verse como un producto directo de ciudadanía y de la democracia. La ciudadanía constituye al gobierno local, definiéndolo como su expresión inmediata en la esfera gubernamental. Una vez dentro de este contexto ciudadano, el gobierno local resulta vinculado a variables como el autogobierno y la autonomía, las cuales caracterizan su evolución y también su conexión con el federalismo.

Si el federalismo desarrolla a la ciudadanía y a la democracia, como efecto de su propia esencia, en esta lógica también impulsa a los gobiernos locales y al sentido de pertenencia de éstos, es decir, al autogobierno, a la autonomía.

El reconocimiento de las diferencias culturales, sociales y étnicas, entre otras cuestiones, encuentra en el federalismo la mejor forma de expresión, ya que al ser un sistema de relaciones que respeta esas diferencias, las integra en un marco institucional que se expresa en los gobiernos locales.

Reivindicar el pacto federal y sustentarlo en el fortalecimiento de las instituciones de las entidades federadas representa la posibilidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas, de gobiernos coordinados; de una mayor igualdad y justicia social con respecto a la diversidad en las comunidades regionales.

Después de haber participado en dos procesos electorales federales y conocer la estructura del sistema electoral mexicano resulta absurdo y muy costoso el mantener enormes aparatos institucionales para realizar tanto elecciones federales como locales.

Con este trabajo pretendo plantear las bases para que las instancias responsables inicien la discusión y el análisis pertinente que den como resultado la simplificación de nuestro actual sistema mixto de organización electoral, reconociendo el alto costo que para el erario público representan los sistemas electorales tanto federales como locales en México, consolidando la confianza ciudadana y fortaleciendo la autonomía de los estados y el pacto federal.

1.3 DELIMITACIÓN DE OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer las bases para lograr una revisión, especialmente en lo referente a la descentralización efectiva, de nuestro actual sistema mixto de organización electoral. Las autoridades federales y locales deben revisar el sistema electoral mexicano y reconocer el alto costo que para el erario público representan los sistemas electorales tanto federales como locales en México. Es necesario lograr la simplificación de la normatividad y la organización electoral para hacerlas menos costosas y más eficientes; alcanzar un sistema electoral con funciones diferenciadas para el IFE y los órganos estatales, reduciendo las enormes y costosas burocracias, consolidando la confianza ciudadana y fortaleciendo la autonomía de los estados y el pacto federal.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.3.2.1 Conocer las bases teóricas y jurídicas del federalismo y la autonomía estatal, así como los procesos de descentralización efectiva.

1.3.2.2 Conocer el funcionamiento de los gobiernos locales en el marco del federalismo y los retos pendientes que enfrenta.

1.3.2.3 Analizar el actual sistema electoral mexicano que duplica funciones y tienen un alto costo para el erario público.

1.3.2.4 Realizar la descripción del proceso electoral federal en las áreas que duplica funciones con respecto a los procesos electorales locales.

1.3.2.5 Establecer la necesidad de crear una legislación electoral general para todo el país, una homologación de normas y procedimientos y procesos operativos.

1.4 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Alcanzar un sistema electoral con funciones diferenciadas para el IFE y los órganos electorales estatales, reconociendo la duplicidad de funciones en nuestro actual sistema mixto de organización electoral, reduciendo las enormes y costosas burocracias, y simplificando la normatividad y la organización electoral para consolidar la confianza ciudadana y fortalecer la autonomía de los estados y el pacto federal.

1.5 DETERMINACIÓN DE VARIABLES

1.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE

El estudio del proceso electoral federal y la normatividad aplicable como son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente el artículo 41, fracción V y, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

1.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE

La necesidad de modificar el actual ordenamiento electoral básicamente en las siguientes normas:

Artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que las autoridades electorales locales asuman facultades de organización de los procesos electorales federales, así como de capacitación y educación cívica.

En concordancia con la modificación anteriormente señalada, deberán ser adecuadas todas aquellas normas contempladas en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), como son las siguientes:

Artículo 104; artículo 116; artículo 118; artículo 119; artículo 122; artículo 130; artículo 132; artículo 136; artículo 141 y todos los aplicables.

Por otra parte, cada entidad federativa deberá hacer las modificaciones pertinentes a su ordenamiento electoral.

1.6 TIPO DE ESTUDIO

Se hicieron dos tipos de estudio en el presente trabajo en virtud de la naturaleza analítica del presente trabajo: una investigación documental y un estudio descriptivo.

1.6.1 INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

Estudí diversos textos y ordenamientos legales sobre el tema por lo que básicamente me suscribí a los ordenamientos legales y debido a la naturaleza muy actual del tema mismo, recurrí al “internet” que presenta estudios y ensayos no sólo de nuestro país, sino de otros países.

1.6.1.1 BIBLIOTECAS PÚBLICAS

Universidad Autónoma de Querétaro, Cerro de Las Campanas S/N, Centro Universitario, Querétaro, Qro. C.P. 76000

Junta Local del IFE, Cañaveral No. 26, Colonia Carrizal , Querétaro, Qro. C.P. 76030

Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Instituto Electoral Federal, Viaducto Tlalpan No. 100, Colonia Arenal Tepepan, México D.F, C.P. 14610.

1.6.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EMPLEADAS

Durante la investigación documental elaboré fichas bibliográficas y de trabajo que me sirvieron de apoyo para establecer la plataforma teórica sobre la cual formulé la propuesta, objeto del presente trabajo.

1.6.2.1 FICHAS BIBLIOGRÁFICAS

Elaboré las fichas bibliográficas suficientes con todos los requisitos necesarios definidos por la metodología, como son: nombre del autor, título del libro, edición del libro, nombre de la editorial y, lugar y fecha de la edición.

1.6.2.2 FICHAS DE TRABAJO

Las realicé con la misma metodología seguida en las fichas bibliográficas clasificándolas como fichas de trabajo textual, de resumen, críticas y de apoyo.

1.6.3 ESTUDIO DESCRIPTIVO

La presente investigación descansa para la formulación de su hipótesis, en gran medida, en la labor que realicé como consejera electoral del Consejo de la Junta Local del IFE, por lo que me permito presentar una descripción del proceso electoral federal en el Estado de Querétaro en las áreas susceptibles de duplicidad de funciones en los ámbitos federal y local como son las de Capacitación y Educación Cívica y la de Organización Electoral; aunque la teoría sustenta la posibilidad de legislar sobre la propuesta central de mi trabajo, son la experiencia y la práctica las que me han convencido que dicha propuesta no sólo es viable sino necesaria.

CAPÍTULO II FEDERALISMO

2.1 BREVE RESEÑA HISTÓRICA DEL FEDERALISMO

El vocablo proviene del latín *foedus* y significa alianza, unión, pacto, acuerdo. Se refiere a formas de organización y estructuración humanas, por lo que en la teoría política significa *unión* de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su perfil y significado individual.

Al *federalismo* y su significado han contribuido importantes investigadores y estudiosos de la materia que con su pensamiento han transformado la ciencia política, entre otros:

Johannes Althusius (1577-1638), nacido en Alemania sostiene que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores que, sin embargo, no pierden su individualidad y su autonomía. Este afirma que la característica fundamental del sistema federal es que “la autoridad surge de abajo”, la comunidad superior no es un estado federal sino una unión de poderes inferiores.

Barón de Montesquieu (1689-1755). Ante el despotismo existente en Francia, este autor desarrolla la noción de una “república federativa” que sería un conjunto

de repúblicas. Esta forma de gobierno es una asociación de diversas entidades políticas que forman parte de un estado más grande pero conservando cada una su personalidad.

James Madison (1751-1836), quien fuera el 4º. Presidente de los Estados Unidos, señala que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas de los estados miembros y la federación. Esta forma de pensamiento concibe el federalismo como un proceso evolutivo que privilegia su “evidente unión con el Constitucionalismo”.

Alexis de Tocqueville (1805-1859), señala en su obra “La Democracia en América” que la formación de las Trece Colonias fue una respuesta a imperiosas necesidades del momento histórico como lo eran: la protección del comercio, la estabilidad económica, aspectos fiscales y, muy importante, la búsqueda de una seguridad común, detentando el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Así, las atribuciones de estos últimos siguió siendo campo del derecho común, mientras que la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Manifiesta este pensador que el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones a favor de la propiedad y de la libertad humanas.

Jesús Reyes Heróles (1921-1985), importante pensador mexicano, señala que lo más significativo de los logros del liberalismo mexicano es la consignación de la forma federal de gobierno; establece en su obra “El Liberalismo Mexicano” que son los estados soberanos quienes celebran un pacto, es decir *federan*, hacen alianzas, mediante sus representantes, por medio de lo cual crean la federación y expresan los derechos que le ceden.

La forma de gobierno es una configuración peculiar de la organización de los distintos grupos políticos, cuya clasificación básica arranca de *Aristóteles*, quien distinguía entre formas puras (*monarquía, aristocracia y democracia*) e impuras (*tiranía, oligarquía y demagogia*). *Polibio* aparece como precursor de la división de poderes al propugnar como mejor forma de gobierno la mixta, esto es, aquella que

reúna la participación de los tres elementos. La distinción clásica (enunciada ya por *Maquiavelo*) entre *monarquía* y *república* se considera hoy superada, combinándose distintos criterios para la clasificación, que aportan una visión dinámica del ejercicio del poder.

Las ideas precursoras del federalismo pueden encontrarse en su forma más pura y original en el sistema federal de los Estados Unidos, el cual ha normado los sistemas federales posteriores, razón por la cual haremos una reseña histórica del federalismo en los Estados Unidos de América.

“La idea moderna del sistema federal ha sido determinada por los Estados Unidos de América”. Con esta frase un profesor de Oxford resume la actitud general de quienes, al estudiar el sistema en el derecho comparado, le otorgan a los logros norteamericanos la calidad de tipo y modelo. Cronológicamente, precedió a las demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo americano.

Desde sus orígenes, las Trece Colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico, gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo con sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo, las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés, pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres.

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su independencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquella. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin

de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fábrica del constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno (“*no taxation without representation*”; no a los impuestos sin representación). En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas.

Mucho antes de que se iniciara la Guerra de independencia (1775-1783), se reunió en Albany, en el año de 1754, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. Allí se presentó y adoptó el llamado “Plan de Unión de Albany”, de que fue autor Benjamín Franklin, primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores. Se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan que acogió el congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo se manifestó extremoso el regionalismo, en el primer intento de coordinación federal.

Por iniciativa de la Cámara de Massachussets, en octubre de 1765 se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de tendencias revolucionarias. Allí nació una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes, cuando el representante de Carolina del Sur dijo: “Debemos mantenernos firmes en el vasto campo de los derechos naturales. Aquí no debe haber ni ciudadanos de Nueva Inglaterra ni de Nueva York, sino que nosotros somos americanos.”

2.2 ORIGEN DEL FEDERALISMO MEXICANO

Contrariamente a las afirmaciones un tanto obcecadas de los enemigos que el federalismo ha tenido en el curso de nuestra historia, en el sentido de que su implantación fue no solo artificial o ficticia, sino efecto de una extralógica imitación del sistema político-constitucional norteamericano, lo cierto es que la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, en la que expresa y claramente se proclama. Desde luego, debe advertirse que la gestación del régimen federal en México no tradujo el desarrollo espontáneo y natural que tuvo en los Estados Unidos de América, producto de las diferencias culturales, étnicas y hasta religiosas de ambos países.

En México, aunque la consagración jurídica de la idea o tendencia federalista no se encauzó por los senderos naturales de la formación federativa, no puede aceptarse la afirmación de que el establecimiento del sistema federal haya significado “la disminución de lo que antes estaba unido”, que es la expresión que acostumbraban emplear los partidarios del centralismo, entre ellos, destaca Fray Servando Teresa de Mier, quien, al discutirse el proyecto del Acta Constitutiva de la Federación mexicana, argumentó: *“la prosperidad de esta república vecina (Estados Unidos de América) ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media¹ entre ellos y nosotros. Ellos eran ya estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos es dividirnos y atraeremos los males que ellos procuran remediar con esa federación”*.¹

A partir de 1810, y concretamente desde la proclamación de la independencia nacional, la trayectoria política y jurídica de lo que después sería la República mexicana se bifurca. La insurgencia, carente en sus orígenes de planes y

¹ REYES HEROLEZ, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, t. II, 1982, p. 403.

programas ideológicos definidos, fue elaborado paulatinamente su ideario que plasmó en importantes documentos públicos, que no solo significaron la expresión de meros propósitos, sino la estructuración potencial en que debía organizarse a nuestra patria una vez consumada su emancipación. Por su parte, dentro del régimen virreinal, y coetáneamente a esa pretendida estructuración, se registran trascendentales acontecimientos políticos, en cuya sucesión, se descubre la génesis del federalismo.

En estas condiciones, desde 1810 hasta 1821, en que culmina el movimiento insurgente mediante la consumación de nuestra independencia, la vida pública del país trató de impulsarse por dos corrientes simultáneas aunque irreconciliables en aspectos fundamentales: la derivada del ideario insurgente y la proveniente de las innovaciones políticas ya introducidas en España y que se consagraron en la Constitución de Cádiz de 1812. Ahora bien, en esas dos corrientes, y principalmente en la segunda, se reconoce y afirma una institución política, como fue la *diputación providencial*, que puede conceptuarse como el germen de federalismo.

Para la evolución de la idea federalista, que se consagra institucionalmente en la forma estatal adoptada por la Constitución de 1824, son de mayor importancia el Código Político Español de 1812 y los acontecimientos que de él se derivaron dentro de la misma Nueva España durante la época en que la insurgencia ya había estallado y se devolvía. En efecto, la Constitución de Cádiz contiene un capítulo que se intitula “Del gobierno político de las provincias y de las diputaciones provisionales”.

“Así pues, el origen del Federalismo en México (según juicio de *Nettie Lee Benson*) se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de 1812 para España y sus colonias. Proveyó de un Gobierno representativo y de independencia política a cada provincia. Creó las diputaciones provisionales, de las que seis se adjudicaron a México. Y es muy posible que Ramos Arizpe, uno de los diputados liberales americanos más sagaces, que nunca perdía la oportunidad de sostener los derechos de las Américas (particularmente los de las Provincias

Internas de Oriente), propusiera y abrogara por estas diputaciones provinciales como base del sistema que hubo de incorporarse en la Constitución Mexicana de 1824. Considerado generalmente como el padre del federalismo en México, Ramos bien puede reclamar también la paternidad de la diputación provincial.”²

Puede afirmarse que el federalismo en el México independiente fue el resultado de la organización política que regía en esos momentos. El sistema federal en México fue herencia de la organización política que arraigaron los españoles en la Nueva España; efectivamente, España se ha constituido como un grupo de ciudades-estado extremadamente celosos de su autonomía y que han derivado a la fecha en las provincias autonómicas que conforman el estado español. Es en esa forma de organización política que ha prevalecido la influencia germánica que los llevó a preservar su independencia provincial. La existencia de corregidores, alcaldes y oidores de las audiencias, entre otros, que hacían las funciones del monarca, invistió a los funcionarios locales de libertad de acción, resultando más tarde en la creación del régimen federal.

El Artículo 124 Constitucional

Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”*

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre estados pre-existentes, que legaban ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes; por eso se adoptó el sistema norteamericano con el artículo 124 Constitucional antes mencionado.

El reparto en concreto de las zonas se realiza e distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes. Lo relativo a las relaciones internacionales debe corresponder

² BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 315.

necesariamente al gobierno central, pues si no lo tuvieran los Estados la federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación.

Las facultades de un Estado pueden ser implícitas y concurrentes de acuerdo al artículo 124 Constitucional; reciben el nombre de *concurrentes* en el derecho estadounidense a las facultades que pueden ejercer los estados mientras no las ejerce la federación, titular constitucional de las mismas. Por ejemplo, la facultad de legislar en materia de quiebras pudieron ejercerla los estados, y de hecho la ejercieron, entre tanto no la ejerció la Unión; cuando ésta la utilizó, expidiendo la ley relativa, quedaron automáticamente derogadas las leyes sobre quiebras expedidas por los Estados y extinguida la facultad de estos para legislar sobre la materia.

2.3 DEFINICIÓN DE FEDERALISMO

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique autogobierno. El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales en ecologías humanas específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal. El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades soberanas y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno.

En primer término, el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario, precisamente, el contraste entre uno y otro modelo

nos permitirá elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas, además de los *Länders* en Alemania o los *cantones* suizos), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos.

El federalismo se define así por una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes (niveles u órdenes de gobierno), caracterizadas por su independencia, no subordinación, o dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía. Su esencia es la estructura institucional dual y la autonomía política que conservan las partes, esto es, la capacidad para decidirse a sí mismas: autogobierno más gobierno compartido.

2.4 FEDERALISMO Y CENTRALISMO

El criterio que debe fundamentar la clasificación de estos dos principales tipos de formas estatales, es el que solo existen dos formas de Estado: la unitaria, mejor denominada como central, y la federal. Algunos autores como *Hauriou*, hablan también de “uniones de Estados”, de carácter personal (cuando “dos monarquías se colocan bajo la dependencia de un mismo monarca”) y de carácter

real, que generalmente provienen de un tratado. Dichas “uniones” no merecen el calificativo de “formas de Estado”, toda vez que no dan nacimiento a un estado distinto de los que se unen por modo personal, o real, pudiendo subsumirse, según el grado de descentralización y centralización, en el tipo “Estado federal” o en el “Estado central”, sin perjuicio de que impliquen una *confederación*, que tampoco es forma estatal.³

A diferencia, en el Estado central existe lo que en doctrina constitucional se llama *homogeneidad del poder*. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupo de diferente índole que en el existan y actúen. En otras palabras, en un Estado central no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar. Por cuanto a la función administrativa, los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el Estado central, dependen del ejecutivo central, sin que aquellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.

En el estado central opera el fenómeno de la *descentralización funcional* en lo que atañe a la actividad administrativa y jurisdiccional. Dicho de otra manera, un estado central no es monolítico, ya que por la presión de necesidades de diferente naturaleza su territorio suele dividirse política y administrativamente en circunscripciones que se denominan “departamentos” o “provincias”, y cuyo gobierno se encomienda, en lo que respecta a la primera de las funciones citadas, a órganos subordinados al órgano central, y por lo que toca a la segunda de dichas funciones, la impartición de justicia se confía a autoridades judiciales dentro de un sistema de competencia territorial.

³ ELAZAR, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990, 32.

2.5 EL ESTADO FEDERAL

El estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o de un Estado federado, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que establecen y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza.

México, en consecuencia, es un Estado compuesto no por “Estados libres y soberanos,” sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propias, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidieron adoptar la forma estatal federal. La federación mexicana, por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica, una “unión de Estados“, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y ésta.

En otros términos, se dice que un Estado es “soberano” porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social. Los Estados federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan a favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno nacional.

Las características del Estado federal son las siguientes:

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.

2) Una población que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derecho y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esta población de los Estados miembros, toman su conjunto, forma la población del Estado Federal.

3) Una sola soberanía. El poder supremo es del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero solo dentro de los ámbitos y espacios de sus circunscripción y en las materias y calidades que la constitución les atribuye.

4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía su aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.

2.5.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN ESTADO FEDERAL

El Estado Federal se caracteriza por dos elementos constitutivos, el primero de ellos es la autonomía, y que se encuentra establecida en la misma Constitución y el segundo elemento referente a la participación de las entidades en la formación y revisión del mismo pacto, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que desde el año de 1928 el Distrito Federal fue despojado del régimen municipal, por lo que los habitantes de la ciudad fueron privados del derecho de poder elegir sus autoridades locales, también es cierto que en la actualidad, gracias a la reforma de 1993 del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal ha recuperado sus derechos cívicos y políticos, siendo parte con todas las atribuciones que la Carta Magna señala, de los estados miembros de la Federación.

2.5.2 EL PACTO FEDERAL

El pacto Federal se sustentó originalmente en la concurrencia de voluntades. Hoy más que nunca, el federalismo requiere avanzar de manera coordinada y sustentarse siempre en auténticos acuerdos, en los que todos tengamos tareas que cumplir, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales; el poder legislativo y el judicial; los partidos políticos, las organizaciones productivas y empresariales, así como las agrupaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

La reforma del pacto federal es un clamor nacional, en el que las prácticas centralistas se han convertido en obstáculos a la democracia y al desarrollo armónico de las diferentes regiones del país.

El fortalecimiento del pacto federal partió desde el año de 1824, fecha en que se unieron las provincias para formar ese Estado central y así constituir una república, ya que las provincias estaban de acuerdo con la implantación del federalismo. En el pacto federal se discutían los hechos, las decisiones y todo tipo de asuntos de las provincias, que podían ser definidas e incorporadas al federalismo, y también se explicaba que las provincias no podrán separarse para constituir naciones independientes, por lo que se ha pronunciado Estados soberanos dentro de la federación.

La Constitución Política, reconociendo que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, estableció en su artículo 40 que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

En sentido estricto, podemos definir al Federalismo como el acuerdo político fundamental de distribución del poder y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia. Evidentemente, la participación de los estados miembros de la federación en los órganos federales, así como la igualdad de

todas las entidades federativas, sin privilegios ni jerarquías, son características importantísimas del federalismo.

En el Federalismo los distintos órdenes gubernamentales están obligados a respetarse, coordinarse y cooperar para formar un Estado soberano, que facilite la comunicación entre gobierno y sociedad. En este esquema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento superior de la Nación, y a ella le corresponde regular las esferas de competencia de los tres órdenes de gobierno. El pacto federal representa la posibilidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas, de gobiernos coordinados; de una mayor igualdad y justicia social con respecto a la diversidad en las comunidades regionales.

2.6 LA AUTONOMÍA ESTATAL

En la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Desde ese punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características principales del federalismo, el cual consagra predominantemente. Una división de poderes entre las autoridades generales y regionales, cada una de la cuales en su respectiva esfera, está coordinada con otras e independiente de ellas.

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya que lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Aunque en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todos los demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, y la de Canadá el segundo. La diferencia está que en un caso el poder central se formó

de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central. Esta diferencia de sistema tiene interés práctico cuando surge duda acerca de a quien corresponde determinada facultad.

En el sistema estadounidense, en el que el poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema, como lo veremos después. En el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la federación.

Nuestra constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservan las restantes; por eso adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124 donde dice que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

En efecto, si en interior de una federación subsisten los estados como entidades jurídicas con cierta autonomía, en las relaciones internacionales esos Estados no existen, pues la soberanía exterior se deposita exclusivamente en el gobierno central.

De la necesidad de sostener las relaciones internacionales y de hacer respetar la soberanía de la nación, se sigue forzosamente que el gobierno central debe contar con fuerza pública y con recursos económicos. La federación debe disponer, pues, de un ejército y de una hacienda, aunque, a diferencia de las relaciones internacionales, la fuerza y hacienda pública no le corresponde exclusivamente, ya que los estados también necesitan de una y otra para su orden interior.

Esas son las bases para la distribución de zonas entre la federación y los Estados, consagradas en la doctrina del Estado federal y que en general respeta nuestra constitución.

2.6.1 LA PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD NACIONAL

La participación del estado puede ser de manera directa o indirecta. La manera directa se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, en el que las entidades federativas están representadas como tales y que participan en la función legislativa al lado de la cámara de Diputados o de Representantes, que representa a la población en general, independientemente de la división en Estados. El origen, el significado y la actuación de las dos Cámaras, o sea el bicammarismo que nuestra constitución consagra como parte del sistema federal.

Tenemos una estructura bicameral en nuestro Poder Legislativo, estructura que fue adoptada desde el 12 de junio de 1823, fecha en que el Congreso Constituyente votó por primera vez en nuestra historia por un sistema federal. Desde entonces, el sistema bicameral ha sido adoptado prácticamente por todas nuestras leyes fundamentales: la Constitución Mexicana de 1824, la Constitución llamada "las siete leyes" de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, el Acta de Reformas de 1847 y nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Únicamente, y sólo durante un lapso de su vigencia, la Constitución de 1857 suprimió al Senado de la República. Desde su origen, en 1857 y hasta el año de 1874, fue el período en que tuvimos un unicamarismo en nuestro sistema legislativo. Fue en 1874 cuando finalmente se reformó la Constitución y se reimplantó el bicammarismo. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal.

Los diputados son los representantes populares, representantes de la nación entera y no sólo del grupo o distrito que lo ha elegido, ya que si la nación es la reunión de los ciudadanos en lo que tienen en común, es claro que la voluntad

general en la que se sustenta la democracia sólo puede tener actualidad en cuanto a los representantes, aún elegidos por un distrito particular, lo sean sin embargo de toda la nación. Lo anterior, se vincula estrechamente con el concepto de soberanía, la cual es única e indivisible, por lo que los representantes lo serán de toda la nación y no del distrito o grupo que los eligió.

Por su parte, la Cámara de Senadores, que tiene como origen la existencia del pacto federal, está integrada por representantes de todas las entidades federativas miembros del Estado Federal Mexicano. Las entidades federativas cuentan con un número idéntico de legisladores, sin que exista una diferencia por la dimensión territorial, importancia económica o número de habitantes.

Evidentemente, una importantísima característica del federalismo consiste en la participación de los estados miembros en los órganos federales, y es en los órganos parlamentarios, generalmente a través de una segunda cámara denominada de senadores, como dichos estados miembros han participado en la Federación. De lo anterior resulta claro que el Senado de la República cuenta con autoridad moral, jurídica y política para velar por el respeto irrestricto de nuestra Ley Fundamental, promoviendo y vigilando que se lleve una pacífica convivencia entre las entidades federativas, garantizándose con ello a las propias entidades federativas sus derechos e igualdad dentro de la Federación, y evitando que algún estado miembro pretenda imponerse a otro por su importancia o dimensión, puesto que el pacto federal establece la igualdad entre los estados miembros.

El rasgo más destacado de una política federalista moderna y propositiva es la cooperación. Ningún orden de gobierno puede, en las actuales circunstancias, plantearse seriamente la solución de los problemas públicos en forma aislada. La promoción de un Federalismo cooperativo representa la posibilidad de una relación más justa e igualitaria entre los tres órdenes de gobierno y los ciudadanos.

El Senado de la República, como eje de la representación nacional y con base en la estructura federal, adquiere un papel democrático en los trabajos tendientes a la transformación política de la Nación. La institución del Senado es en sí clave

fundamental para la unidad de la Nación. El Senado forma parte de la esencia del Federalismo porque aglutina a las estructuras exteriores al Estado Mexicano, es decir, a los estados que suscribieron el Pacto Federal, de tal forma que el poder originario se encuentra depositado precisamente en la población de las entidades a las que representa esa soberanía.

Los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres: una Zona de materias retenidas por los Estados-miembros en la que opera la autonomía constitucional, una zona de facultades delegadas en los poderes centrales y un sistema que garantice a los Estados miembros la conservación del anterior estatus. Ni el primero ni el tercero de esos elementos se afectan en nada por la no intervención de los estados en la legislación federal ordinaria; no el primero porque el manejo de sus propias facultades por parte del legislativo central jamás podrá menoscabar la existencia y las competencias de las entidades federativas, cuya fuente está en la constitución y por ello se atienen inmunes a la potestad del órgano legislativo constituido, poco importa que éste se integre o no por representantes de los estados; ni afecta tampoco el tercer elemento, ya que la garantía del status federal no requiere forzosamente la existencia del Senado.

La participación directa de las entidades federativas en la formación de la voluntad federal sí es efecto inexcusable del sistema. Y debe entenderse por participación directa la que en forma más o menos amplia tienen los Estados-miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Esta participación garantiza la persistencia del estatus federal, es decir asegura que toca a los estados miembros su existencia y competencia en virtud de que al revisar la Constitución se puede alterar el status. Si la reforma en tal sentido pudiera realizarse sin la participación de los estados, la autonomía de éstos quedaría a merced de quien tuviera competencia para llevar a cabo la reforma que fuere.

Nuestra Constitución prevé en el artículo 135 la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos Cámaras de la unión, de las cuales en la de Senadores están representados los

Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades. Si el Senado no existiera o no tomara parte en las reformas, de todas maneras la intervención de las legislaturas dejaría a salvo el principio. De donde se infiere que la participación directa como sino específico del Estado Federal por cuanto garantiza la persistencia del estatus a favor de las entidades, no requiere de la existencia de la Cámara Alta, pues le basta con la participación de las legislaturas.

El principio esencial del sistema federal mexicano es entonces que la federación y las entidades federativas existen en coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales, principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales.

En México, por nuestra historia y estructura política, es primordial que las decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas coincidan, sean las mismas, tal y como la propia norma de normas lo indica. Este principio circunscribe el sistema, y hace resaltar el carácter republicano del país.

Otro principio del estado federal mexicano es que cada entidad federativa se da a sí misma su constitución; ésta es la idea de autonomía que es muy diferente de la soberanía. Mientras, desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene un franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se puede traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal; sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental. Cuando el artículo 40 habla de soberanía, quiso referirse a autonomía; es decir poder limitado.

La columna vertebral de la autonomía de las entidades federativas estriba en:

a) darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local y

b) reformar su propia constitución, siguiendo las normas que ella misma señala.

2.6.2 FACULTADES IMPLÍCITAS Y FACULTADES EXPLÍCITAS

La Constitución mexicana recoge la cláusula federal en sus artículos 73 y 124, aunque la forma federal del Estado se establece en el artículo 40. En el artículo 73 se establecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar, es decir, se delimitan las materias que son competencia de las autoridades federales. Esta delimitación no es muy precisa, por cuanto la última fracción del artículo mencionado (la XXX) establece, igual que la Constitución estadounidense (artículo 1, sección VIII, párrafo 18), las facultades implícitas para legislar, que permiten ampliar considerablemente la esfera federal, tal como de hecho ha sucedido en el modelo original estadounidense.

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas; su función va en relación directa con las facultades explícitas. Entre unas y otras siempre debe existir relación, pues las implícitas no funcionan de manera autónoma.

Las facultades implícitas no se han usado con frecuencia en México porque siempre que se ha requerido hacer uso de una facultad federal que no estuviera claramente recogida en las distintas fracciones del artículo 73, se ha acudido a la reforma constitucional que con tanta proclividad se ha usado en el país. El artículo 124 constitucional dispone que todas las facultades que no están expresamente concedidas a los poderes federales, se encuentran "reservadas" a los Estados. Se establece a favor de estos últimos una competencia residual, teóricamente muy amplia.

Tanto el artículo 73 como el 124, suponen normas atributivas de competencias, o sea, normas que confieren poderes o, más ampliamente, normas sobre la producción jurídica pero deben complementarse con aquéllas otras normas que, a pesar de no otorgar competencias de forma positiva, prohíben a la federación o a los Estados regular ciertas materias, constituyéndose en algunos casos en limitaciones materiales a las facultades legislativas enunciadas en los artículos mencionados. Así, por ejemplo, el artículo 24, en su segundo párrafo, establece

que "El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna".

Por su parte, las prohibiciones a los estados pueden ser absolutas o relativas. Son prohibiciones absolutas aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo 117. Son prohibiciones relativas, aquéllas en las que la actuación de las entidades federativas está subordinada a la autorización del Congreso de la Unión, consagradas en el artículo 118. En este último caso, la autorización del Congreso, a través de una ley marco o ley base, si fuera el caso, o a través de un decreto, si se tratara de una autorización de carácter singular y concreto, es condición necesaria para la existencia y parámetro de validez de las normas que, con posterioridad, dicten las entidades federativas.

2.6.3 FACULTADES COINCIDENTES Y CONCURRENTES

Excepcionalmente, la Constitución prevé una alteración de la distribución competencial genérica descrita, al establecer, en determinadas materias, una concurrencia entre las autoridades federales y las estatales; lo que se ha llamado por Zagrebelsky "paralelismo de las competencias" son las llamadas facultades coincidentes o concurrentes, que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados, ya sea:

a) Que exista simultaneidad reguladora absoluta, esto es, que coexistan a la vez y de forma indistinta leyes federales y locales en una misma materia, como es el caso del artículo 117 que dispone que: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

b) Que tal simultaneidad sea sólo parcial, en tanto la Constitución asigne algunos aspectos de una materia a la Federación y otros a las entidades federativas. Este es el caso de la salud, en la que la Federación puede legislar sobre "salubridad general" (artículo 73, fracción XVI) y los Estados sobre "salubridad local" y de las vías de comunicación (artículo 73, fracción XVII), en el

que la Federación legisla sobre vías generales de comunicación y las entidades federativas sobre vías locales.

c) Que sea la Federación, a través del Congreso de la Unión, la que regule una materia y las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal. Tal legislación puede prever, entre otras, las siguientes dos posibilidades: *a*) que la normación de la materia quede a cargo por completo del Congreso de la Unión, y que las autoridades locales se encarguen solamente de su ejecución, y *b*) que las autoridades locales puedan contribuir a la regulación mediante facultades de creación normativa, sin perjuicio de sus facultades de ejecución. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículo 73, fracción XXV), asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inciso c), protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso g) y en materia de culto religioso (artículo 130, último párrafo).

Todo el inciso anterior merece una consideración especial, pues en una de sus modalidades recoge el ejemplo más representativo del llamado "federalismo de ejecución", en el que los órganos centrales o federales retienen las facultades de creación normativa, a través del Poder Legislativo y los Estados miembros de la Federación que llevan a cabo la ejecución de esas normas a través, fundamentalmente, de la administración pública regional y local.

Tanto para el caso de los asentamientos urbanos, como en el de la protección al ambiente, la Constitución usa el término "conurrencia" para describir la articulación competencial entre Federación, Estados y municipios, lo cual justifica a mi entender que se hable de facultades "concurrentes" en la Constitución mexicana, a pesar del desacuerdo de algún sector importante de la doctrina.

Lo que es indudable es que, en materias concurrentes o coincidentes, la Constitución ha querido que sean las autoridades de los tres niveles de gobierno las que tomen parte en su puesta en práctica; es decir, el Constituyente ha estimado que, por la trascendencia o la singularidad de determinadas materias, su regulación y ejecución no quede en manos de un solo nivel gubernativo, sino que

participen autoridades con competencias territoriales de distinto alcance; en consecuencia, la legislación del Congreso de la Unión debe prever un ámbito de participación de las autoridades locales y regionales. Y un ámbito no meramente nominal sino efectivo. La determinación tanto del umbral en el que se ubica ese ámbito como de la efectividad del facultamiento federal a las entidades federativas y a los municipios, es imposible de hacer de forma general y *a priori*. Para su concreción se deben estudiar los casos concretos y, en el supuesto de que se observara que las disposiciones federales nulifican la concurrencia que ordena la Constitución, podrían ser anuladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.6.4 DERECHO CONSTITUCIONAL LOCAL

Si a partir de la guerra de secesión de los Estados Unidos se admite unánimemente que es irrevocable la voluntad de las entidades federativas para formar una federación, también habrá que aceptar, a manera de contrapartida, la necesidad de asegurar a dichas entidades su propia persistencia jurídica. Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. Tres son en su concepto los grados de descentralización: la comuna o municipio que goza de cierta autonomía administrativa, bajo la tutela del estado central; la provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política pero su constitución le es impuesta por el estado dominante; y el estado miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.

Efectivamente, el signo específico del estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia constitución, considerada esta característica como un fenómeno de descentralización. Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el estado federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen y, en cambio, es suficiente que se descentralice una sola competencia: la de darse cada entidad propia su constitución, para que surja así la características de una federación.

La zona de determinación es impuesta a las constituciones locales por la constitución federal. El artículo 41 dispone expresamente que las constituciones

particulares de los estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Como en toda constitución, cabe distinguir en las locales la parte dogmática y la parte orgánica. En cuanto la primera, no es indispensable que figure en dichas constituciones si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la constitución federal valen para todas las autoridades, y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local.

Tocante a la parte orgánica, la primera limitación de los estados al darse sus instituciones consiste en el deber de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Todas las constituciones locales consagran la clásica división en tres poderes. El poder legislativo se encuentra depositado invariablemente en una sola asamblea, llamada legislatura o congreso. Los periodos de sesiones suelen ser, anualmente, uno o dos. La comisión permanente existe en todas las constituciones. Aparte de las facultades que otorgan las constituciones locales a la legislatura, tienen éstas, algunas que les confiere la constitución federal. Las constituciones locales no confieren ciertamente estas facultades, pero sí pueden determinar las condiciones de su ejercicio. El poder ejecutivo se deposita en el gobernador; sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del presidente de la república. Nuestra constitución prevé en su artículo 135 la participación de los estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de sus legislaturas.

2.7 CONCEPTOS POLÍTICOS DEL FEDERALISMO

En cuanto modelo de organización del poder político, el federalismo encuentra su asiento en determinados conceptos y, para ser más precisos, en determinados contenidos de estos conceptos, como son los casos de la soberanía, la democracia, el poder político, el Estado, el estado de derecho, la pluralidad y la igualdad. Lo que se expondrá en esta sección es un conjunto de relaciones del federalismo con este tipo de conceptos políticos, para identificar aquellos con los

cuales establece conexiones esenciales o bien muestra mayor consistencia lógica. Podrá identificarse así el tipo de relaciones políticas que son coherentes con un modelo federal, en especial con la democracia, de la cual haremos una primera revisión que posteriormente se ampliará en otros aspectos en la sección siguiente.

La soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática, pues implica el derecho ciudadano, en cuanto sociedad civil, a definir al Estado y a las leyes. Adicionalmente, el concepto tiene implícita la idea de secularización del Estado, al tener éste su origen en el pueblo, concluyendo así con los pretendidos vínculos divinos que acompañaban al absolutismo monárquico o que legitimaban el poder político. Ahora bien, cabe anotar que si bien la *soberanía del pueblo* es la forma más democrática del concepto, no es la única vigente.

Si estos rasgos son correctos, la conclusión es que entre el federalismo y la democracia existe una fuerte conexión, tanto conceptual como práctica, especialmente por el intermedio de la soberanía popular, si bien no es ésta el único factor. El federalismo implica a la democracia, aunque la democracia no implica necesariamente al federalismo, como fehacientemente lo muestran los estados unitarios democráticos.

La idea de que la conformación de un sistema federal implica un proceso constitutivo del Estado, puede afirmarse que con el mismo movimiento se define a un poder político con contenido y límites explícitos. El resultado es que la autoridad política se encuentra, de entrada, sujeta a los entornos del derecho establecido por las partes federadas o por su representación legítima. La consecuencia para el nuevo Estado es que el poder no emane de sí mismo, sino del pacto federal. El federalismo guarda, entonces, una relación necesaria con un Estado plenamente regulado por el derecho, ubicándose éste como la expresión de su forma y contenido. Sumando este último elemento al conjunto de factores que acotan al Estado federal, tenemos a un órgano estatal delimitado por los siguientes entornos: el derecho, como base esencial y primaria; la división de poderes, como instrumento de autorregulación del poder; y, finalmente, los

órganos políticos territoriales (los estados, cantones, *Länders*, repúblicas), que a su vez participan en la distribución del poder en un plano paralelo al Estado nacional. Todo ello queda reflejado en un escrito normativo, la Constitución Política, la cual están obligados a obedecer los componentes del sistema federal y todas las formas del poder reconocidas por éste.

El modelo federal tiene una imperiosa necesidad de ser definido por un marco jurídico, en el sentido pleno de la palabra, lo cual no significa abundancia de leyes y detallamiento normativo, sino que se alude a su vigencia y eficacia. El marco legal de un país federal puede ser simplificado, pero no puede carecer de plenitud en la regulación del poder. El derecho es condición para la formación del propio Estado federal, de sus poderes, de las partes integrantes del sistema, de su funcionamiento y de sus relaciones. En la medida en que el sistema federal constituye a un Estado nacional mediante un pacto entre iguales, el cual puede comprenderse en la lógica de un contrato, en ese mismo acto se reivindica al derecho como instrumento esencial para su definición. Bajo estas condiciones, no puede existir un sistema federal sin un derecho convenido y sin la vigencia de éste como instrumento regulador. Si el derecho dejara de tener vigencia como instrumento de regulación, el mismo pacto federal perdería validez; las relaciones entre las partes dejarían de ser reguladas por el derecho y podrían pasar a un escenario dominado por una pura lógica de poder político, que no excluye entre sus consecuencias la violencia o la subordinación de un acto por otro.

Si se considera, por lo tanto, que en toda estructura política las relaciones entre las partes tienen el potencial de derivar en prácticas de subordinación, lo cual sería contrario al principio federalista, la efectividad del *estado de derecho* es una de las condiciones imprescindibles de todo sistema federal. Se encuentra en su origen, en su estructura y en su dinámica. Por este motivo, entre el federalismo, el poder político y el estado de derecho existe una relación necesaria, que impulsa la constitución de un Estado no solamente dinámico, sino además regulado, con pocos espacios para que el poder pueda salir de los márgenes de autoridad

reconocidos por el derecho. Por lo menos ésta es la tendencia implícita en todo pacto federal.

Ahora bien, debido al perfil de los elementos participantes en un sistema federal, cuyo número y diversidad rompen con toda posibilidad de unilateralidad o con el predominio exclusivo de algún interés particular, el derecho resultante deriva entre sus valores a la pluralidad. A partir de su misma composición, el federalismo renuncia a la homogeneidad como principio: sin negar el principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro. Este es uno de los presupuestos esenciales del modelo. Cada una de las partes federadas reivindica alguna especificidad que la hace ser ella misma (*soberana*, si apelamos a los términos jurídicos) y que la distingue de las otras partes o del todo nacional. Obviamente, reivindicar la individualidad no excluye los caminos de la dominación o de la subordinación entre las partes, lo cual, en términos positivos, implica que entre ellas existe plena aceptación y reconocimiento recíprocos. La pluralidad como principio político resulta, así, una parte inherente del sistema y del control del derecho federal. Una vez asumidas las reglas anteriores, cualquier proceso que pretenda anular la pluralidad en los términos como haya sido definida por el sistema federal, sea territorial, cultural, étnica o lingüística, atenta contra la esencia misma del federalismo

De la misma manera, junto con la vigencia del derecho y, sobre todo, vinculado al del contrato federal, se encuentra un concepto adicional del federalismo: la libertad. Como puede suponerse, las partes constitutivas de una nación federal al momento de pactar lo están haciendo en ejercicio de su libertad y como expresión de su voluntad soberana. La libertad entendida como la capacidad de autodeterminación, a su vez ligada con una voluntad y con un sujeto, que en el caso del federalismo se refieren a la soberanía ya la entidad federada (en cuanto órgano estatal o territorial). El federalismo supone e implica continuamente a esta libertad, que solamente puede tener asiento en la soberanía de la entidad federada. Sin libertad no puede existir contrato alguno ni, por supuesto, ninguna soberanía. Por este motivo, las partes necesitan reconocimiento recíproco y

capacidad para decidir libremente. Un pacto federal no puede definirse de otra manera, no puede imponerse y anular la libertad, pues se rompería su condición de pacto-contrato; no puede surgir de condiciones ajenas a la autodeterminación. Es por ello que la soberanía de las partes es condición del sistema y es también lo que vincula necesariamente al federalismo con el concepto de libertad.

Adicionalmente, la libertad, la soberanía y el pacto federal contienen un concepto paralelo, también esencial a este sistema de gobierno: el de la *igualdad*. Una de las condiciones del contrato federal, vinculada con la libertad soberana indicada previamente, consiste en el reconocimiento recíproco entre las partes. Lo anterior implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, con independencia de sus características intrínsecas. En este sentido, la extensión territorial, la lengua, la etnicidad, las dimensiones poblacionales, la cultura, entre otras variables sociales y geográficas, por sí mismas no forman parte de los criterios del pacto federal, si bien tampoco las ignora. Como ya se argumentó, ni la homogeneidad ni cualquier otra relación que la implique es condición de la relación federal; no obstante, el principio de igualdad es fundamental. La paradoja se resuelve en el federalismo, al establecer el principio de igualdad junto con el derecho a la diversidad. Precisamente, uno de los valores esenciales del pacto federal es la igualdad en la heterogeneidad; de otro modo, no habría contrato posible. El pacto federal establece, de entrada, condiciones de igualdad entre las partes, que son precisamente las que permiten su encuentro federativo. De otra manera, si desde un principio existiese un reconocimiento jurídico de las desigualdades, de las características que fuesen, el resultado de una relación entre desiguales sería el establecimiento de una relación de subordinación, así como la fijación de inequidades en la distribución y ejercicio del poder político, lo cual resultaría completamente ajeno al federalismo.

Ahora bien, la universalidad de los valores políticos descarta que los valores de un sistema federal sean atributos exclusivos de los estados federados o de los órganos políticos de una federación. La característica de universalidad los

extiende a los ciudadanos como sujetos políticos y, más aún, como depositarios de la soberanía en cuanto pueblo, en cuanto a voluntad colectiva. De esta manera, la pluralidad, la igualdad y la libertad no pueden reconocerse para las partes del federalismo e ignorarse para los individuos; no pueden estar en la dinámica del sistema federal y a la vez excluirse en las relaciones entre los ciudadanos y los órganos del Estado. El principio de universalidad implica que los valores políticos del sistema federal sean también parte de los valores políticos de los ciudadanos. Junto con la reivindicación del derecho (plural y legítimo) que constituye al sistema federal, la reivindicación ciudadana de la libertad, la igualdad y la pluralidad es también esencial en una sociedad organizada federalmente. Sin duda, en la historia de los países federales se encontrarán momentos o periodos en que sean cuestionados o eliminados los principios anteriores; pero con este incumplimiento también se borra, en los hechos, la estructura federal de gobierno.⁴ (4) En términos amplios, se puede entonces afirmar que los sistemas federales suponen, constituyen y se reproducen en sociedades con una cultura y valores políticos democráticos; por lo menos esta es la tendencia en su forma más acabada.

2.8 DESCENTRALIZACIÓN

Un modo muy eficaz para distribuir el poder es la descentralización y ésta se ha constituido en un aspecto clave. En efecto, para los gobiernos locales éste es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin limitaciones y cortapisas. La descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez

1) ⁴ Un ejemplo de los años noventa sobre esta anulación práctica de un sistema federal y de sus principios es el caso de Nigeria, que entre golpes de Estado, anulación de elecciones y sometimiento de los gobernadores de los estados ha terminado por ubicar en un limbo a la organización federal del país.

que la igualdad jurídica y política sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.

La descentralización se enlaza a la vez con las fuerzas que aspiran al cambio positivo y deseado en la sociedad, pero también sufre influencias contrarias que tratan de paralizar su avance para que la distribución del poder no sea factible. Esta tendencia favorece a los gobiernos locales, ya que son el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales".⁵

"La descentralización administrativa es una forma de administración indirecta, en la que se realizan, por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas".⁶ (6). La descentralización administrativa es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta a la descentralización política. Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la administración pública es capaz de generar.

La descentralización, en cuanto sistema de vida insertado en el régimen político, contribuye a fomentar la administración territorial sin quebrantar la unidad del Estado. Y contribuye a este objetivo, porque los equilibrios y contrapesos pueden evitar la centralización innecesaria del poder, propiciando que los entes propiamente descentralizados tengan personalidad y autonomía para ejercer sus

⁵ RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín, "Descentralización Administrativa y Organización Política" en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 julio-diciembre, 1985, p.155.

⁶ MORA, José María Luis, De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837, en *Obras Sueltas*, México, Editorial Porrúa, 1963, p.5.

competencias. De acuerdo con Tocqueville, cuando la centralización se agudiza, la administración pública reacciona del modo siguiente: "El más insignificante cuerpo independiente que quisiera constituirse sin su concurso le producía terror; la más mínima asociación libre, cualquiera que fuese su objeto, la inoportunaba; no consentía que subsistieran más que aquéllas que ella había formado a su arbitrio y que presidía. Las mismas grandes agrupaciones profesionales le agradaban poco; en una palabra, no comprendía en absoluto que los ciudadanos se ingeniaran de la manera que fuese para solucionar sus propios asuntos; prefería la esterilidad a la concurrencia".⁷

Por eso, como bien se ha dicho, la descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Puede decirse que la descentralización exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis del quehacer político. Más aún: cuando la descentralización estimula las facultades de deliberación y ejecución y las une con la voluntad y la fuerza, se acrecenta la pertenencia a la vida de la comunidad política (el Estado) y se propicia que el ejercicio del poder sea multicentrado, no unicentrado.

La descentralización en ningún momento es antagónica a la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado. Como decisión política de gran importancia, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la administración central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

La vida descentralizada tiene que formalizarse reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa. Esta,

⁷ TOCQUEVILLE, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*, trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969, p. 100.

sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo así a las directrices del mando unicentrado.

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Diríase que la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política, en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político. Esto significa que el ciudadano es considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos. Es también una forma para que la relación gobernantes-gobernados sea más directa, justa y eficaz. Es una forma para que la acción del gobierno redunde en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia. Descentralización y régimen político son instituciones que se corresponden. Son instituciones vinculadas a la razón de ser del Estado y al modo de conducir la sociedad. Son instituciones cuyo alcance son los intereses públicos que la sociedad, los ciudadanos y el Estado determinan para asegurar la civilidad y la gobernabilidad.

2.9 EL NUEVO FEDERALISMO

El nuevo federalismo se postula mediante tesis gubernamentales pero es un reclamo que tiene su origen en la sociedad civil y en la dinámica de los movimientos regionales para reivindicar a los gobiernos locales, son éstos por su carácter electo, representativo y plural, los que demandan que su personalidad

jurídica y política, así como su autonomía financiera y fiscal sea real, no declarativa. Los gobiernos locales tienen que fungir como centros que coadyuven a través de políticas públicas efectivas, a promover, con el esfuerzo de los privados y las organizaciones públicas, polos de desarrollo sustentable para ampliar y fortalecer los mercados regionales, "... a partir de 1988 el ciclo de lo regional se conectó con un escenario nacional y la conjunción es hoy día la que marca el ritmo de los reclamos democratizadores. En ese sentido, no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes... sumados a nivel local, hay una serie de espacios estatales y nacionales que marcan las luchas cívicas o los movimientos sociales ".⁸

Al Nuevo Federalismo hay que ubicarlo como una protesta contra el exceso de la centralización improductiva, decadente y anacrónica. Los rendimientos decrecientes de la centralización frenan los propósitos en favor del federalismo. Hoy día, la sociedad mexicana es otra. Es más politizada, informada y emprendedora. Las fuerzas que adormecieron el centralismo parecen despertar con fuerza e iniciativa para fungir como protagonistas de la vida social y política. "Ahora, a diferencia de los años sesenta y setenta, resalta la presencia activa e interlocutiva de los ciudadanos ante hechos y situaciones que anteriormente pasaban inadvertidos, y hoy son la arena en la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública".⁹ (9)

El Nuevo Federalismo tiene que ser producto de un replanteamiento de las relaciones de poder dadas entre el centro y los gobiernos estatales y municipales. Tiene que ser producto de la fuerza creativa de la sociedad civil, correspondiendo al Estado la tarea de coordinar acciones de gobierno para que los nuevos

⁸ AZIZ NASSIF, Alberto, "Municipio y Transición Política: una pareja" en MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994, pp. 209-210.

⁹ BAZDRESCH PARADA, Miguel, "Gestión Municipal y Cambio Político", en MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994, pp- 209-210.

equilibrios del poder no marginen o excluyan a grupos, regiones y comunidades. Sin el fortalecimiento de los gobiernos locales, el Nuevo Federalismo es capítulo incompleto y el desarrollo regional sería inviable. "No obstante, en las inéditas condiciones económicas actuales, los gobiernos locales no pueden limitarse a cumplir con las tareas más elementales, es necesario que tengan un papel activo y determinante en el desarrollo económico del territorio a su cargo. De la capacidad para intervenir exitosamente en éste ámbito dependerá el que diversas regiones alcancen un papel importante en la esfera de la producción y contribuyan al progreso económico de su país o, por el contrario, queden al margen de los circuitos económicos y se conviertan en carga para el resto de la nación".¹⁰

En el interior de la República surgen y se desarrollan movimientos que reclaman mayor participación política, fiscal y financiera en favor de los gobiernos locales. Reclaman el respeto a la autonomía de las entidades federativas y solicitan que los esquemas de la administración central sean revisados para conseguir una más justa correlación de fuerzas y una mejor distribución de los beneficios: "... en el umbral del siglo XXI México debe avanzar hacia un renovado federalismo; un federalismo que se traduzca en el ejercicio pleno de la soberanía estatal y de la libertad de los municipios; un federalismo que fortalezca el ejercicio de las facultades de cada gobierno local y que nutra la confianza en cada comunidad en sus autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. En la construcción de ese nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno".¹¹

¹⁰ GUTIÉRREZ VIDAL, Manuel y MARTÍNEZ PELLEGRINI, Sarah, El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. III, núm. 1, 1994, p. 26.

¹¹ ZEDILLO, Ernesto. " Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional ", palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en *Revista Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 36, marzo-abril, 1995, p. 31.

El Nuevo Federalismo es ante todo una toma de conciencia; es una opción de cambio democrático para que la sociedad y el Estado finquen nuevas bases de relación, consenso y legitimidad. El Nuevo Federalismo se enlaza con las demandas por democratizar el poder, con el empuje del pluralismo y con la necesidad de que las relaciones de poder no suplanten, en aras de un pragmatismo desbordado, el imperativo de tener un estado de derecho.

El Nuevo Federalismo da cuenta de los diversos problemas regionales que el País tiene. Ya es tiempo de acabar con la tutela política que anula la autonomía de los gobiernos estatales y municipales. Ha llegado el tiempo de la emancipación institucional de los gobiernos locales, instituciones representativas de la sociedad. Ha llegado el tiempo de que el Nuevo Federalismo sea consecuente con la vigencia plena de un estado de leyes y no solamente de un estado nacional, en el cual la centralización indispensable en favor de la defensa y soberanía del País, así como las funciones centrales de promoción, coordinación y regulación, sean la base para impulsar la descentralización política "... un Estado con una administración altamente descentralizada se caracterizaría por una administración central que conserva pocas pero vitales funciones públicas, al tiempo que comparte con los gobiernos locales el resto de las competencias".¹²

El Nuevo Federalismo implica la reforma del régimen político o, si quiere, la reforma del poder. Su contexto tiene que estar dado por:

- 1) el fortalecimiento real y formal del poder legislativo;
- 2) el incremento de la representación política en el órgano legislativo;
- 3) el reconocimiento real de que los gobiernos estatales y municipales sean centros con capacidad de decisión y autonomía;
- 4) el reconocimiento de que los gobiernos estatales y municipales tengan autonomía fiscal;
- 5) que la descentralización política sea fruto de la redistribución del poder;

¹² GUTIÉRREZ VIDAL, Manuel y MARTÍNEZ PELLEGRINI, Sarah, *op. cit.*, nota 10, p. 88.

6) la institucionalidad de un auténtico sistema de partidos competitivos que evite el bipartidismo;

7) la democratización de la acción gubernamental en relación con la vida ciudadana;

8) el fortalecimiento de la autonomía del poder Judicial;

9) el diseño y ejecución de políticas que fomenten el desarrollo regional y,

10) modernizar los sistemas de gestión pública para facilitar la cooperación interinstitucional entre los diversos órdenes de gobierno.

El Nuevo Federalismo tiene que dar cabida a una nueva forma de comunicación política donde el trato entre los poderes federales, estatales y municipales permita ensanchar los cauces de la vida democrática. Los tiempos de la omnipotencia central no son consecuentes con las proclamas de la democratización. Los riesgos de la centralización retardataria son fermento para excluir a grupos, regiones, comunidades y gobiernos de las ventajas que trae consigo el desarrollo regional. El Nuevo Federalismo es reclamo constante y punto de partida para dar una nueva configuración al poder político. "Un federalismo fortalecido no puede resultar de la desaparición de la autoridad nacional, ni la democracia significa aniquilar a una fuerza política para fortalecer a otras, ni la República significa debilitar a un poder para vigorizar a otros, ni el federalismo significa suprimir al gobierno federal".¹³

Por ello, su conexión es inevitable con el régimen político. Por ello, la importancia de que el régimen presidencial sea la expresión más genuina de un poder con límites inteligentes para su ejercicio, y que sus atribuciones legales y legítimas sean producto de lo que la sociedad necesita para asegurar su progreso y desarrollo. Por ello, el Nuevo Federalismo es también base para estructurar un sistema de partidos que pueda institucionalizar la competencia política en su faceta regional. El País no es un mosaico unicentrado de opciones, intereses y

¹³ Ernesto Zedillo, *op. cit.*, nota 11, p. 32.

grupos. Es un mosaico heterogéneo, desigual y plural conformado por relaciones multicentradas que necesitan articularse con orientación descentralizada.

La descentralización del poder es condición para dar vigencia al Nuevo Federalismo en términos de equidad política y justicia distributiva para evitar que las prácticas del poder omnímodo del presidencialismo obstruyan la factibilidad de una auténtica República Federal, Representativa y Democrática.

CAPITULO III

GOBIERNOS LOCALES

3.1 DEMOCRACIA Y GOBIERNOS LOCALES

El federalismo sólo se relaciona de manera exclusiva con los principios democráticos; los conceptos políticos que acompañan al modelo de Estado federal son, en conjunto, incompatibles con formas autoritarias, no plurales, centralizadas, concentradoras de poder y, por supuesto, con formas de gobierno ajenas al Estado de derecho. La democracia también puede relacionarse conceptual e históricamente con los Estados unitarios, no siendo por lo tanto una característica exclusiva de los sistemas federales, Entre el federalismo y la democracia existe, así, una consistencia de conceptos, que no obstante es insuficiente para impedir que en la práctica determinadas sociedades federales incurran en abusos políticos o que, definitivamente, su estructura federal sea una formalidad jurídica sin sustento real

La democracia tiene un papel preponderante en un sistema federal ya que define a los actores y a través de éstos a las bases políticas que intervienen en las negociaciones intergubernamentales. La viabilidad de un estado depende en gran medida que los principios políticos sean contemplados y cumplidos y que además

se vean reflejados en los procesos políticos. Si la esencia del federalismo radica en una estructura dual de distribución del poder político y en las relaciones que establecen las partes constitutivas, la esencia de estas relaciones radica en los sistemas políticos, en la dinámica de sus actores y en las formas cómo se organiza la representación social.

Existen dos sistemas de relaciones que rigen el federalismo, por una parte las relaciones estrictamente institucionales entre el gobierno nacional y los gobiernos federados y, por otra parte las relaciones entre los actores y las estructuras políticas que son la parte esencial, es decir, lo que le da sustento. Es por esto que las partes de una nación federada deben tener un perfil consistente con este modelo de Estado pues de esto dependerá de que no se vulnere la expresión de la voluntad soberana de las entidades federadas, que además se hará patente en las relaciones interinstitucionales participando en la integración de la voluntad colectiva de la entidad superior.

Sin democracia, como puede suponerse, la posibilidad de que las instituciones regionales expresen fielmente la voluntad de la sociedad regional es casi nula, además de ilegítima. Adicionalmente, en condiciones ajenas a la democracia, un gobierno y/o sus instituciones regionales difícilmente estarían en condiciones de intervenir eficazmente en una negociación intergubernamental. La democracia es, por consiguiente: a) condición para la expresión soberana de la voluntad popular; b) base del autogobierno de las partes de una federación, y c) condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal.

El sistema político no puede ser homogéneo y plano, sin las características que le dan su regionalidad y la sociedad misma y además, debe ser capaz de conservar y expresar la pluralidad y diversidad de voluntades que integran un estado federal, de otra manera sería contradictoria de su propia naturaleza. Esta estructura dual de la nación federal se encuentra también en las partes de la unión que tienden a seguir las mismas reglas políticas, particularmente cuando se trata

de sociedades de diversa composición étnica, diferentes idiomas u organización social que al final son capaces de aplicar diferentes principios democráticos.

El sistema político de una nación federal tiende, así, a ser un sistema de sistemas, es decir, un sistema nacional que coexiste junto con sistemas políticos definidos soberanamente por las partes federadas. Cada uno de los subsistemas debe tener por condición su capacidad de expresar las particularidades de cada sociedad regional, a través de actores políticos propios, adecuados a su perfil social. De otra manera, la formación de la voluntad de la sociedad regional no sería posible y, por consecuencia, su participación en el pacto federal tampoco sería efectiva.

Existe la posibilidad de que las reglas políticas en el Estado federal estén conformadas por una pluralidad de subsistemas que respondan a necesidad específicas de representación de sus regiones y de sus sociedades, de allí la relevancia de que los sistemas políticos sean democráticos y se adapten a las particularidades de cada entidad federada como son: la cultura, la etnicidad, la lengua, el territorio y otras características específicas.

Los sistemas políticos homogéneos tienden a ignorar la pluralidad política y la diversidad regional de las partes federadas, un ejemplo llevado al extremo son los modelos de partido único, que han demostrado su ineficacia como instrumento democrático, más aún cuando se implantan en sociedades fuertemente heterogéneas. La voluntad de la parte federada y que ésta se pueda expresar en la nación federada, depende de que el sistema político cumpla con el principio de federalismo de que un estado federado es de democracia más democracias particulares, así como el federalismo es por definición el autogobierno más gobierno compartido. Una de las dificultades que destaca en un sistema federal es la tensión de intereses entre la política nacional y la política regional; si predominan los segundos por encima de los primeros, el sistema carecería de sentido. A pesar de su complejidad, se trata de una tensión inevitable en el federalismo, cuya virtud es precisamente administrar su equilibrio a través de procedimientos institucionales.

3.2 PARTIDOS POLÍTICOS Y GOBIERNOS LOCALES

Los partidos políticos son una instancia que concreta y da forma cotidiana a las relaciones institucionales y políticas en un Estado federal; tienen un rol especial en el conjunto del sistema y, le proporcionan una especie de articulación al todo federal. Si los partidos están integrados de manera centralizada, las relaciones que predominan en el conjunto del Estado son las procedentes del gobierno nacional, en demérito de la perspectiva de las entidades federadas. Si en cambio, se orientan hacia formas muy locales, la articulación nacional de intereses sociales es la que pierde perspectiva. En realidad no existe una fórmula de organización de los partidos políticos insertos en los Estados federales, lo único cierto es que existe un obstáculo infranqueable entre el federalismo y las mecánicas de un estado centralizado, ya no digamos con un sistema de partido único.

La mayoría y las minorías políticas tienen, de esta forma, un significado diferente para un Estado federal que para un Estado unitario, haciendo que la dinámica de sus sistemas políticos y de las instituciones que lo expresan tenga perfiles distintos. La diferencia principal radica en la "complejidad" de las variables y de los procesos para decidir la agenda pública y gubernamental del todo federal. Las instituciones políticas del federalismo, para comenzar, tienen una integración que reconoce el principio de igualdad (el Senado, para volver a citar el ejemplo clásico); en segundo término, el proceso de toma de decisiones involucra a las partes federadas cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental (una reforma constitucional, por citar otro ejemplo clásico). Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica o lingüísticamente

La democracia, la pluralidad y la igualdad son principios a los que está ligado conceptualmente el federalismo y éstos deben estar incrustados en sus sistemas políticos, en sus actores y en las relaciones con las que éstos conducen sus relaciones interinstitucionales. Los conceptos de minoría y diversidad tienen, a

diferencia de un Estado unitario, un peso específico mayor en un Estado federado, además de aplicarse de una manera más compleja y valorada.

3.3 CIUDADANÍA, FEDERALISMO Y GOBIERNOS LOCALES

El federalismo guarda una relación muy estrecha con la forma más democrática de la soberanía, al depositarla en el pueblo. Ahora bien, el contenido de la palabra "pueblo" se refiere a los ciudadanos y a los atributos que éstos tienen en una democracia liberal, retomando la relación que el federalismo guarda con otros conceptos políticos, especialmente con el referido al acotamiento del poder y de la autoridad. El federalismo y la ciudadanía, desde esta perspectiva, se encuentran por el intermedio de la soberanía popular. Es decir, que en la dinámica del federalismo está implícito el reconocimiento de la ciudadanía, de la soberanía popular y de su capacidad de determinar al poder político. No puede excluirse a la ciudadanía y sus atributos y, a la vez, pretender un concepto popular de la soberanía, como tampoco puede existir una democracia sin ciudadanos.

El federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia en los gobiernos locales, por lo tanto el autogobierno y la constitución de un gobierno local tendrá que verse como un producto directo de ciudadanía y de la democracia; en un gobierno local la primera forma de organización de los asuntos públicos obtendrá un completo sentido ciudadano, jurídicamente considerado como un espacio propio y no como una extensión o concesión de instancias ajenas. Las capacidades ciudadanas no existen en abstracto, sino que requieren concretarse: en general, en el Estado; y en particular, en el gobierno local. La ciudadanía constituye al gobierno local, definiéndolo como su expresión inmediata en la esfera gubernamental. Una vez dentro de este contexto ciudadano, el gobierno local resulta vinculado a variables como el autogobierno y la autonomía, las cuales caracterizan su evolución y también su conexión con el federalismo.

Si el federalismo desarrolla a la ciudadanía y a la democracia, como efecto de su propia esencia, en esta lógica también impulsa a los gobiernos locales y al sentido de pertenencia de éstos, es decir, al autogobierno, a la autonomía. Lo

anterior nos permite argumentar que, una vez ubicado en un contexto político ciudadano, el gobierno local puede adquirir un nivel mayor de descentralización y de autogobierno en un marco federal; por lo menos así lo implica conceptualmente el modelo y lo ratifican experiencias como las de Alemania y Suiza. Entre los Estados unitarios es posible encontrar ejemplos de autogobierno local en condiciones más amplias de desarrollo que en determinados Estados federales pero esto se debe a la influencia de otras causas culturales y otras tradiciones políticas que no necesariamente dependen de la organización federal o unitaria del Estado.

Los gobiernos locales pueden clasificarse en dos grupos: los de formato flexible y los de formato fijo. Encontramos ejemplos de los de formato flexible en los Estados Unidos de América y Canadá, que adoptan estas formas de organización muy flexible para responder a intereses muy específicos de políticas públicas y que vinculan sus gobiernos locales a dichas políticas como educación, transportes, desarrollo urbano, etc., y que en un momento dado pueden llegar a sobreponer territorialmente su área de intervención. Países como México siguen formatos fijos en el que la forma de gobierno sólo es una, como por ejemplo el ayuntamiento, con una forma fija y consecuentemente también en su entorno territorial y sus atribuciones. Las formas flexibles de gobierno local tienen mayores posibilidades de alcanzar formas más acabadas de autogobierno.

El reconocimiento de las diferencias culturales, sociales y étnicas, entre otras, encuentra en el federalismo la mejor forma de expresión, ya que al ser un sistema de relaciones que respeta esas diferencias, las integra en un marco institucional que se expresa en los gobiernos locales. Como principio político reivindica esas diferencias extendiéndolas a todo el sistema federal, velando por los intereses de las partes, parte medular del pacto federal. El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo. El Estado unitario, en cambio, no reivindica la diferencia institucional, no es parte del modelo.

3.4 EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

A pesar de las bondades que muestra el modelo federal para desarrollar gobiernos locales sólidos y con amplias capacidades administrativas se han presentado en el panorama diversos escenarios que han impactado en la relación y evolución del Estado y los gobiernos locales: el primero son las crisis económicas y el segundo es la globalización económica. Las crisis económicas han obligado al Estado a crear políticas de desarrollo social de gran calado a nivel nacional para salvaguardar las condiciones de vida de sus nacionales con lo que ha invadido esferas que antes pertenecían a los gobiernos locales. A diferencia el segundo escenario, la globalización económica, ha sobrepasado la capacidad del Estado nacional para regular los flujos financieros, comerciales y económicos en general, la escala y funciones de los gobiernos nacionales han tendido a acotarse y, por consecuencia, se han impulsado programas de descentralización. No es casualidad que numerosos gobiernos han puesto en un primer plano de la agenda gubernamental la descentralización o a la renovación del federalismo como políticas o debates de alta prioridad nacional. En esta dinámica contemporánea, los gobiernos locales reivindican su papel en la esfera pública y es muy posible que lo hagan de una manera sin precedente en la historia de las instituciones.

Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder en que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.

Tanto la dinámica centralizadora de las funciones públicas por los gobiernos nacionales, como las descentralizadoras derivadas de la globalización y de la consecuente redefinición de los Estados nacionales son procesos que trascienden a las formas unitarias o federales de los Estados. A ambos casos los impacta por

igual; lo que está entonces a discusión es la capacidad de cada modelo para reaccionar a los cambios. La estructura del federalismo es más flexible, por su naturaleza dinámica, por lo cual su capacidad de adaptación es mucho mayor, especialmente en la coyuntura contemporánea. Para los sistemas federales, el periodo concentrador de las funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre fue considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y, por consiguiente, un problema a superar por el sistema. Esa relativa ventaja del federalismo tiende, incluso, a reflejarse en las relaciones entre las naciones, especialmente en aquellas que han derivado en organizaciones multinacionales que siguen principios federalistas en su integración, como notoriamente lo es el caso de la Unión Europea.

Son los sistemas federales los que se encuentran mejor equipados para reaccionar a los procesos de globalización y su impacto en los gobiernos locales, ya que impulsan e instrumentan iniciativas de descentralización con mucho más éxito que en un Estado unitario, dotando a los gobiernos locales con recursos, ampliando sus funciones dando como resultado su auténtico fortalecimiento.

Por otra parte, las políticas públicas particularmente las ambientales, sociales, de usos de suelo y de comunicaciones, entre otras, se han vuelto tremendamente complejas, ampliando con ello las facultades territoriales de los estados, lo que ha obligado a la intervención activa de los gobiernos locales. En consecuencia, en un mundo de políticas públicas complejas, los gobiernos locales deben tener la capacidad de integrar en su interior las prioridades del desarrollo local y, adicionalmente, la capacidad de incorporar esas prioridades al acuerdo intergubernamental. La democracia y el federalismo, como sustento de ambas capacidades resultan, nuevamente, una combinación muy adecuada.

3.5 RETOS DEL FEDERALISMO

Los procesos democratizadores actualmente en curso en la región latinoamericana obligan a reconsiderar la nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, y a imaginar nuevas formas de participación y representación en la

solución de los conflictos políticos, que los mismos han generado. Los procesos democratizadores no se han consolidado plenamente en la región, y en particular en México, debido a que aún existen enclaves autoritarios heredados del viejo sistema político que se niega a dar paso a la nueva realidad. En este tránsito de nuestra sociedad hacia otros esquemas, encontramos problemas políticos emergentes los cuales entendemos como aquellos que devienen del paso de una sociedad tradicional a una moderna o posmoderna, de una ruptura con el viejo orden que da lugar a un nuevo orden. Se advierte, por otro lado, un período en el que nuestro equilibrio y la estabilidad se caracterizan por el riesgo y la incertidumbre. Por ello, dentro de la nueva racionalidad del Estado que no se deriva ya de una fuerte presencia en la sociedad, surgen los procesos descentralizadores como mecanismos para la solución de los conflictos, que se articulan con los mecanismos (ya gastados por cierto, pero eficientes aún de la concertación social y política para lograr la gobernabilidad.

El principal argumento es que la descentralización aumenta las posibilidades de una democracia auténtica a través de un incremento en la participación ciudadana; por ello, cuanto más profundas sean las raíces de la descentralización, mayor será su fuerza. El Federalismo que en estas circunstancias no significa el fortalecimiento de las estructuras federales en los estados y municipios, sino al contrario, debe tener su sustento en fortalecimiento de la soberanía de los estados y de la autonomía municipal, y se presenta como el punto de arribo o culminación de todo proceso descentralizador y democratizador.

El nuevo Federalismo debe investigarse a partir de nuevas metodologías, tal como las "relaciones intergubernamentales", para entender no la vieja connotación del Federalismo de jerarquía y relación de dominio de arriba hacia abajo sino las relaciones federación-municipio, estado-municipio, federación-estado-municipio e intermunicipales. Es decir, todas las combinaciones y permutaciones entre los tres niveles de gobierno. El Federalismo debe desprenderse de las ambigüedades teóricas que nublan su problemática. En el terreno de una definición práctica, el Federalismo debe considerar una definición operativa del municipio. En este

sentido es urgente una modificación al Art. 115 Constitucional que, a la vez que toma en cuenta la nueva realidad social, acote los márgenes de interpretación de las entidades federativas de dicho artículo.

Una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios es fundamental para la reconstrucción del Federalismo. Consecuente con la reasignación de los recursos, se requiere de una administración eficiente y honrada (de ahí la importancia de la participación de la ciudadanía en la gestión municipal), sin la cual los recursos se dilapidarían sin control. Para que todo lo anterior suceda dentro del marco del estado de derecho y sin el peligro de la desintegración nacional, se requiere el fortalecimiento del Poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

Finalmente, creemos que si todo lo anterior se cumple estaríamos asistiendo a un proceso de descentralización del poder del Estado. Deberá el poder presidencial empezar a diluirse para así fortalecer la capacidad de toma de decisiones a nivel estatal y municipal en estas circunstancias.

CAPÍTULO IV

SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

4.1 ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

La forma de organización política del Estado mexicano es la de una república representativa, democrática y federal, integrada por 31 estados y un Distrito Federal (ciudad de México), sede de los poderes federales. Los estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución Política de la Federación.

La forma de gobierno del Estado mexicano tiene como base el principio de división de competencias entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas.

Para su ejercicio, el Poder de la Federación y el de las 32 entidades federativas se ajusta al esquema clásico de división y equilibrio de funciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En todos los casos, el Poder Ejecutivo tiene carácter unitario; el de la Federación se deposita en el presidente de la república, el de cada uno de los 31 estados en el gobernador y el del Distrito Federal en el

jefe de Gobierno. Todos ellos sirven un periodo de seis años y no pueden ser reelegidos.

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral; el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años, excepto los senadores, cuyo periodo es de seis años.

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se integra por 11 ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado, a propuesta del presidente de la república, para servir un periodo de 15 años. El Poder Judicial de las 32 entidades federativas se deposita en su respectivo Tribunal Superior de Justicia.

Es importante mencionar que la Constitución Política dispone que todos los estados de la Federación adopten como base de su división territorial y de su división política y administrativa el municipio libre. Cada uno de los 2,435 municipios que integran el país es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Cada ayuntamiento se integra por un presidente municipal y un número variable de regidores y síndicos.

4.2 EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El IFE es el organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución política aprobadas en 1989 y de la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy

vigente. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Por mandato constitucional, el ejercicio de la función que tiene a su cargo el IFE se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Desde la fecha de su creación, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa en su integración y atributos. En este sentido, merece una mención especial la más reciente de esas reformas, concretada en 1996, que reforzó el nivel de independencia y autonomía del Instituto al desligar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto relativo a su integración y funcionamiento y reservar el voto dentro de todos sus órganos de dirección a los consejeros sin vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal.

El IFE está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. A diferencia de los organismos que le precedieron en el ejercicio de la función de organizar las elecciones federales, tiene carácter permanente. Tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite cubrir y ejercer sus atribuciones en todo el territorio nacional.

Para garantizar un desempeño profesional y especializado en el cumplimiento de sus responsabilidades, el Instituto cuenta, por mandato legal, con un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personal calificado para prestar el servicio electoral, especialmente en sus áreas sustantivas, es decir, las directamente vinculadas con la preparación y organización de las elecciones. A este sistema se le denomina Servicio profesional electoral.

De manera expresa y precisa, la legislación reglamentaria en materia electoral dispone que la organización y funcionamiento del IFE se oriente al logro de siete fines fundamentales:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
- c) Integrar el Registro Federal de Electores.

d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El IFE tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus principales atribuciones se pueden mencionar las siguientes:

- Integrar y actualizar el Registro Federal Electoral.
- Delimitar y revisar periódicamente la geografía electoral.
- Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- Atender los asuntos relativos a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- Fijar los topes a gastos de campaña.
- Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- Diseñar, imprimir y distribuir los materiales electorales.
- Preparar la jornada electoral.
- Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Regular la observación electoral, las encuestas y sondeos de opinión.
- Computar los resultados electorales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.
- Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

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

- Directivos: se integran en forma colegiada bajo la figura de consejos.

- Técnicos-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 a nivel 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.

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 IFE.

El órgano superior de dirección del IFE es el Consejo General, el cual se integra con miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), y con miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 17).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, todos los cuales son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cinco. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos cámaras del Congreso tiene derecho a designar un consejero por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales y, en su caso, de las coaliciones, en razón de uno por cada partido o coalición registrada. Actualmente son once, equivalentes al número de partidos políticos nacionales registrados para contender en las elecciones de 2003.

- El Secretario Ejecutivo del IFE, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario del Consejo.

En suma, el Consejo General se integra actualmente por un total de 26 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 17 con voz pero sin voto.

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.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- 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.

Los órganos desconcentrados de dirección son los 32 consejos locales (uno en cada entidad federativa) y los 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 los periodos electorales. Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho a 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.

4.3 LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO

4.3.1 ORIGEN DEL ACTUAL SISTEMA ELECTORAL

Después de la encarnizada lucha, tanto armada como ideológica que entre conservadores y liberales marcó las primeras décadas de la vida independiente de México y que terminan ganando los liberales, se implementó un sistema electoral realmente federal, en el que los consejos electorales se elegían a nivel estatal, y se integraban con 9 miembros sorteados de entre candidatos propuestos por el ayuntamiento, que generalmente era plural, por lo que las listas incluían personas de diversos orígenes e ideas políticas, y llegaron a conformarse consejos verdaderamente ciudadanos. Entre las atribuciones de estos consejos estaban la publicación de las listas electorales, el seccionamiento de los distritos, el registro de candidatos, la impresión de las credenciales de elector y de las boletas electorales, el registro de representantes de partidos y la designación de funcionarios de casilla. No existía un padrón electoral nacional, esta era una función de los municipios, y tampoco había una autoridad federal electoral, sino solamente el Colegio Electoral Federal que se constituía únicamente para validar las elecciones federales de diputados y Presidente de la República, pero no tenía ninguna función en la organización de las elecciones.

Este formato, que hoy consideraríamos de avanzada, duró muy poco, pues la llegada al poder de Porfirio Díaz desvirtuó e invalidó sus principales ventajas: independencia y descentralización.

Después de las turbulencia de los años de la Revolución, México en la década de los años 30's por primera vez en su vida independiente entra en el cauce de la normalidad electoral (que no democrática, dados los vicios de origen del sistema), de tal manera que lo que podemos llamar evolución del sistema electoral que nos rige actualmente tuvo sus inicios en 1946 con la creación de la *Comisión Federal de Vigilancia Electoral* a nivel federal y sus réplicas en los estados, así como del *Consejo del Padrón Electoral*, encargado de la distritación y la elaboración del padrón. Estas instancias estaban bajo la tutela del gobierno federal y estatal a través de la Secretaría de Gobernación en el caso federal y de las secretarías de

gobierno en las entidades. Y así continuó durante 49 años hasta la reforma de 1996, impulsada ésta no tanto por la sociedad civil, sino concebida como una válvula de escape ante la apremiante necesidad de gobernabilidad que se escapaba debido a la coyuntura generada por una crisis política y económica, de tal manera que las élites partidistas de oposición condicionaron su colaboración a cambio de una mayor apertura democrática. Antes de esta reforma, en agosto de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público y con personalidad jurídica propia, como encargado de la organización de las elecciones; sin embargo en los hechos seguía atado al gobierno ya que estaba encabezado por el Secretario de Gobernación. Este año de 1990 se crea también el Registro Federal de Electores y se instituye una nueva credencial de elector.

El gran salto en busca de un sistema electoral verdaderamente democrático se dio al ciudadanizar tanto el Consejo General del IFE como los consejos electorales estatales, que serían elegidos ya no por el Ejecutivo, sino por ciudadanos electos ya sea por el Congreso de la Unión en el caso federal y por los congresos estatales en las entidades.

A partir de la reforma al artículo 116 constitucional en el año de 1996, se determinó que todos los Estados que forman parte de la república deben incluir en sus respectivas legislaciones electorales ciertos principios comunes con el objeto de impulsar un avance homogéneo en la cultura democrática y de hacer operativamente viables las reformas en el ámbito federal. Los aspectos que las legislaturas locales debieron actualizar son:

- Autonomía del órgano electoral,
- Acceso equitativo a recursos por parte de los partidos,
- Fiscalización de estos recursos,
- Acceso a medios de comunicación equitativo y
- La existencia de órganos que sirvan para dirimir las controversias que surjan durante el proceso electoral.

Estos principios básicos que deben ser observados por las legislaciones de todos los Estados para sentar la base de una plataforma que garantice la

igualdad de derechos políticos básicos. A pesar de la promulgación de estos ejes rectores, existe una enorme asimetría en cuanto a las leyes electorales de cada Estado. Esta dispersión es causada porque los distintos congresos estatales conciben a su manera el anclaje normativo y porque siguen imperando fuerzas dominantes y cálculos políticos en la conformación de las leyes. Así pues, tenemos hoy un sistema electoral que opera de manera paralela en dos planos y con legislaciones independientes aunque con una serie de disposiciones en común. El ámbito federal se rige por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y se encarga de organizar los comicios encaminados a la renovación de Presidente de la República y diputados federales y senadores, mientras que en el ámbito estatal hay una legislación por cada una de las entidades federativas, y se encarga de la renovación de los cargos de Gobernador, ayuntamientos y diputados locales.

4.3.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA ELECTORAL QUE DUPLICA FUNCIONES

No se puede negar que en los ámbitos locales ha habido un gran dinamismo en cuanto a reformas en el tema electoral, incluso observamos avances en los terrenos locales que no son recogidos por la Constitución y el COFIPE para la contienda federal, y encontramos avanzadas disposiciones de carácter político como son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato que aparecen en diversos ordenamientos, también la posibilidad de candidaturas independientes en dos estados, la existencia legal de partidos regionales, y otras, pero la verdad se trata de reglas que han tenido no solo un bajo impacto en la vida de los estados, sino que han sido escasamente exploradas y explotadas. Desde luego que la pertinencia de incluir en la Constitución estas y otras disposiciones tendría que ser discutida y evaluada.

Por el contrario, encuentro que en lo referente a la estructura de los diferentes Institutos o Consejos electorales y lo que tiene que ver con las actividades

operativas encaminadas a la recepción y conteo del voto los mecanismos de lo local siguen a lo federal. No solo todas las legislaciones hacen suyo el padrón y las listas nominales que genera el Registro Federal de Electores, sino que la construcción de los órganos administrativos electorales, la calificación de la elección, los programas de resultados electorales preliminares, la integración de la representación política, el financiamiento público predominante, el acceso a los medios masivos de comunicación, y tantos otros más, no se despegan demasiado de la construcción federal. Tanto a nivel federal como estatal existen dos estructuras técnico-operativas para la realización de las elecciones.

El IFE se integra por un Consejo General de 9 consejeros electorales, cuenta con un servicio profesional electoral a nivel ejecutivo y central y opera en los estados mediante órganos desconcentrados denominados Juntas Locales (una por cada entidad) y Juntas Distritales (una por cada uno de los 300 distritos electorales federales). Cada una de estas Juntas funciona con una estructura a escala a la del IFE a nivel nacional, con vocales ejecutivos, de capacitación, de organización y del registro federal de electores. A nivel local y distrital se instalan los consejos respectivos únicamente durante el tiempo que dura el proceso electoral y están integrados por 6 ciudadanos y el consejero presidente que siempre es el vocal ejecutivo de la junta local o distrital correspondiente.

En los estados, los organismos electorales se componen también de un Consejo integrado por ciudadanos y un cuerpo técnico administrativo muy similar al del IFE. Estos consejos operan de forma permanente durante el tiempo que dure el encargo, que generalmente es de 7 años. A esto se suma la instalación de los consejos municipales y distritales en años electorales. Así pues, tenemos una enorme estructura burocrática desplegada de manera permanente tanto a nivel federal como estatal, lo que supone una enorme cantidad de dinero destinado a su mantenimiento y operación.

El problema central de este esquema tiene una doble perspectiva: por un lado es necesaria la coordinación de las 32 legislaciones estatales con la federal para poder realizar de manera eficiente las elecciones, y por otro lado los equipos

técnicos de ambas instancias tienen que establecer una muy buena coordinación durante todas las etapas del proceso electoral.

Los convenios de colaboración y apoyo entre las instancias federales y las locales son parte de la rutina electoral, tanto para conjugar legislaciones como para implementar disposiciones de carácter operativo.

Actualmente, los consejos estatales y las juntas locales del IFE firman convenios de colaboración cada vez que se celebran elecciones en cada entidad, lo que puede suceder cada tres años, cada dos años o incluso en tres años consecutivos, como en el caso del Estado de México, que celebra por separado la elección de gobernador de la de ayuntamientos y la de diputados locales. Esta continua negociación de convenios distrae mucho tiempo de los funcionarios de ambas instancias (local y federal), y si se considera el frecuente cambio de funcionarios se elimina la posibilidad de que la experiencia acumulada agilice la firma de convenios. Es decir, cada vez hay que empezar de cero las negociaciones.

Durante el 2010 el IFE colaboró con las autoridades electorales locales de Yucatán, Tamaulipas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Sinaloa, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala, Baja California, Chiapas y Quintana Roo en los procesos que involucraron la renovación de las 12 gubernaturas, mil 533 alcaldías y 309 diputados locales. Para ello se suscribieron convenios de colaboración y apoyo con algunos de los organismos electorales locales, en los cuales se precisaron los rubros y alcances de la cooperación entre ambas instancias.

Ya se ha experimentado también con la instalación de una sola casilla electoral para elecciones coincidentes, y el más reciente ejemplo lo vimos en Colima donde se implementó con éxito la modalidad de una sola casilla receptora de votos para las elecciones locales y la federal del 2009. La capacitación de los 4 funcionarios de casilla más 3 suplentes estuvo a cargo del IFE. Es de hacer notar, no obstante, la importancia de que los funcionarios de casilla tengan una excelente

capacitación ya que deben conocer las reglas tanto de la elección local como de la federal para la recepción y el conteo de sufragios.

Los principales temas que regulan estos convenios son:

- El padrón electoral y las listas nominales de electores. Dado que por ley esta función es atribución exclusiva del IFE, los convenios regulan los términos de uso de la información que se proporcionará a los estados.
- La capacitación electoral. Que incluye los términos de contratación del personal eventual para este fin (con el fin de evitar la competencia desleal entre ambos organismos), además de coordinar los mecanismos de selección de funcionarios de casilla para evitar trabajar sobre el mismo universo.
- Organización electoral. Que coordina la logística y operatividad de la ubicación de casillas, equipamiento de las mismas, etc.
- Reparto a los partidos de espacios públicos para colocar propaganda electoral.

En la práctica estos convenios no siempre evitan situaciones que afecten el buen desarrollo del proceso, como el incumplimiento o cumplimiento parcial por alguna de las partes, el diferente nivel de profesionalismo de los funcionarios o incluso la mayor o menor disposición que haya entre el organismo estatal y la vocalía ejecutiva del IFE.

Pero más allá de los inconvenientes derivados de la más o menos efectiva negociación de convenios de colaboración o de su parcial cumplimiento, el verdadero problema de este sistema es la duplicidad de funciones en las áreas de capacitación electoral y organización, que son el eje de los procesos electorales. Además esta doble estructura organizativa es parte importante del elevadísimo costo de nuestro sistema electoral.

Algunos de los principales inconvenientes de esta doble estructura que funciona de manera paralela son los siguientes:

- a. Los ciudadanos que formarán las mesas directivas de casilla son seleccionados mediante procesos de insaculación (sorteo), y por cada

casilla a instalar tanto la instancia federal como la local requieren capacitar a por lo menos 7 ciudadanos que estén en el padrón electoral y vivan en el distrito electoral correspondiente, a esto hay que agregar el requisito de una mínima educación para asegurar la viabilidad operativa de la casilla correspondiente. Ahora bien, considerando que en muchos de los distritos electorales del medio rural son pocos los ciudadanos aptos para desempeñar el cargo de funcionario de casilla, se tendrá una idea de la competencia entre ambos institutos para “ganar” a los ciudadanos y cumplir con las metas numéricas de los programas de capacitación electoral.

- b. Después del enorme esfuerzo que se despliega para capacitar a los ciudadanos insaculados, ambos organismos se enfrentan al reto de asegurar su presencia a tiempo en las casillas el día de la jornada electoral, ya que su ausencia puede provocar quejas y denuncias por parte de los ciudadanos o de los representantes de partidos, que incluso pueden derivar en diversos tipos de impugnación.
- c. Otro punto que puede ocasionar conflicto es la modalidad de la casilla electoral. Las opciones pueden ser la llamada casilla única con un solo equipo de funcionarios capacitados por el IFE que reciban ambas votaciones, o la llamada casilla con mesas separadas en las que dos equipos de ciudadanos, cada uno capacitado por su respectiva instancia, que reciban por separado las votaciones federal y estatal. Esta segunda opción es la más común en el país, ya que los organismos electorales de los estados son muy celosos de su autonomía y prefieren mantener el control sobre la elección local.
- d. El funcionamiento de la casilla electoral. Como ya se explicó, lo más común es el uso de la casilla con mesas separadas, y esto implica la necesaria convivencia de dos equipos de ciudadanos con capacitación deferente y con papelería diferente, lo que puede ocasionar confusiones y retrasos en la apertura de la casilla.

- e. Cada grupo de funcionarios es capacitado de acuerdo a legislaciones diferentes y por equipos de capacitadores diferentes. Cada equipo tiene sus propios materiales didácticos diseñados y producidos en forma separada, lo que duplica el costo por este rubro.
- f. Los insumos de gasolina y viáticos para movilizar dos equipos separados que trabajan en paralelo.
- g. Los equipos de capacitadores, supervisores y coordinadores se duplican también, y es práctica común el pirateo de empleados entre ambos organismos.
- h. Para los partidos también resulta difícil reclutar y capacitar representantes de partido para cubrir el 100% de las casillas federales y de las estatales, y esto ha provocado también “pirateo” entre partidos o registro de una misma persona como representante de diferentes partidos.

De acuerdo con la Encuesta Mundial sobre el Costo del Empadronamiento y las Elecciones, elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES) publicada en mayo del 2006, el costo de las elecciones en México prácticamente duplica al que se destina en países con un alto nivel de desarrollo económico. Por ejemplo, en Estados Unidos y en los países del oeste de Europa el costo de las elecciones va de uno a tres dólares por elector, mientras que en México es de 5.9 dólares por elector, y esto sólo considerando la elección federal, pues si sumamos el costo de las elecciones en los estados, vemos que la diferencia se amplía escandalosamente. Estos costos son también muy superiores a los de otros países de la región: Chile con un costo per cápita de 1.2 dólares, Costa Rica 1.8, Brasil 2.3 dólares.

El costo de las elecciones locales muchas veces supera al de las federales por la discrecionalidad con que muchos gobernadores manejan el presupuesto, y utilizan el dinero como mecanismo de control de los órganos electorales, por lo

que llegamos a ver casos como el de Nuevo León en el que el costo per cápita de la elección alcanza los 7 dólares.

Además de los efectos negativos que hemos revisado en el área técnica y operativa, la duplicidad de estructuras complica la totalidad de aspectos que conforman no solo el proceso electoral, sino el diseño político que da marco a nuestra democracia, como el financiamiento a los partidos políticos, su fiscalización, regulación de campañas y precampañas, regulación de propaganda electoral y acceso a medios de comunicación, etc.

Y es precisamente esta serie de duplicidades entre los ámbitos local y federal lo que da pie a la propuesta central de este trabajo. En el siguiente capítulo haremos una descripción del proceso electoral federal de 2008-2009 en el estado de Querétaro, desglosando una a una las actividades que se duplican en las instancias federal y local.

CAPÍTULO V

EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL EN EL ESTADO DE QUERÉTARO

En el siguiente capítulo, de acuerdo a mi experiencia de campo como consejera electoral del Consejo de la Junta Local de Querétaro durante los procesos electorales 2005-2006 y 2008-2009, presentaré la forma en la que se vienen realizando las etapas preparatoria, de la jornada electoral y posterior en las áreas de capacitación y asistencia electoral, así como la de organización, que son básicamente las áreas que en el ámbito federal se encargan de recibir la votación, realizar el escrutinio y cómputo de la misma, lo que también sucede en el ámbito estatal.

Estas tareas requieren de una gran coordinación de las diferentes instancias dentro del Instituto Federal Electoral, de la misma manera, esta coordinación será necesaria en las diferentes instancias de los órganos electorales estatales. En este caso particular, cuando me refiero al órgano electoral estatal hablo del Instituto Electoral de Querétaro (IEQ). Cabe aclarar que en los ámbitos estatales todas estas tareas son básicamente iguales y que se duplican particularmente en las entidades federativas que tienen elecciones coincidentes. Únicamente me referiré a las tareas que realizan las áreas de Capacitación y Asistencia Electoral,

así como la de Organización, ya que éstas se encargan de los trabajos que conducen a la conformación de la casilla electoral, la instalación de la misma, la recepción del voto, el conteo de los votos y la remisión de los paquetes electorales al órgano electoral encargado de su recepción (juntas distritales en la instancia federal y distritales y municipales en la estatal), en tres de las etapas del proceso electoral, que son fundamentalmente las áreas que a propuesta de este trabajo tendrían que ser unificadas para ser realizadas únicamente por las instancias locales.

Posteriormente y en este mismo capítulo, haré una cronología de las diferentes actividades que ambas áreas realizan a lo largo del proceso electoral, insertando mis observaciones de acuerdo a las experiencias de campo subrayando que todas estas actividades se realizan tanto en la instancia federal como en la instancia local. Las actividades del proceso electoral a las que me refiero con mayor grado de detalle son aquellas que a propuesta de este trabajo deberían ser realizados por una sola de las instancias electorales.

5.1 ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL

El desarrollo del proceso electoral federal abarca cuatro etapas: los actos de preparación de la elección; la jornada electoral, la emisión de resultados y la declaración de validez de las elecciones, así como el dictamen y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Durante las dos primeras etapas los órganos electorales tanto federales como locales realizan una serie de actos con el propósito de seleccionar y preparar adecuadamente a los ciudadanos que recibirán y contarán los votos en las mesas directivas de casilla (funcionarios de casilla), así como apoyarlos eficientemente en el desarrollo de su importante función. La preparación de la elección comprende diversas actividades entre las que destacan la instalación de consejos locales y distritales, actualización del registro de electores, preparación de las listas nominales, capacitación electoral a funcionarios de mesas directivas de

casilla, ubicación de casillas electorales y entrega de la documentación y materiales electorales.

En la segunda etapa, el desarrollo de la jornada electoral, destacan las siguientes actividades: instalación y apertura de casillas, recepción de la votación, escrutinio y cómputo de los votos y clausura de las casillas. Cabe señalar que dos de las áreas dentro del IFE que tienen mayor incidencia en estas dos etapas son: Capacitación y Educación Cívica y Organización Electoral, tanto a nivel federal como local. Muy importante también es el área que se encarga del Registro Federal de Electores que tiene a su cargo la integración, actualización y depuración del Padrón Electoral, con la premisa central de mejorar la calidad y proporcionar la lista nominal de electores, expedir a los ciudadanos la credencial para votar con fotografía, mantener actualizada la cartografía electoral y brindar orientación ciudadana en materia político electoral y registral, sin embargo, no me referiré a ésta pues no es parte de la propuesta de este trabajo.

5.2 LAS ÁREAS DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

5.2.1 CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

Capacitación Electoral y Educación Cívica es el área encargada de cumplir de manera eficiente el mandato legal relativo a la capacitación electoral conducente a la integración de mesas directivas de casilla, la promoción de la participación ciudadana y la educación cívica.

Integración de las mesas directivas de casilla: el área de Capacitación y Educación Cívica debe instrumentar un proceso eficiente de y transparente de capacitación para que el día de la jornada electoral las casillas se instalen oportunamente y estén debidamente integradas por funcionarios capacitados, asegurando así la correcta recepción y conteo de los votos de los ciudadanos.

Promoción de la participación ciudadana y educación cívica: estas tareas las realiza el órgano electoral tanto en procesos electorales como fuera de ellos y es la gran asignatura pendiente de las instancias electorales. En el IFE, es el área de

Capacitación y Educación Cívica la que se encarga del tema llevando a cabo programas para la promoción del voto y la participación ciudadana que han resultado en un incremento en la participación de la ciudadanía en la actividades electorales, sin embargo, ésta es un área de oportunidad para que los órganos electorales en coordinación con las organizaciones no gubernamentales con interés principal en el tema, realicen programas con todos los estratos poblacionales, particularmente el escolar, para lograr un auténtico incremento de la participación ciudadana en los procesos electorales que redunde en la formación de la cultura cívica de la ciudadanía.

A continuación, algunas de las actividades que realiza el área de Capacitación y Educación Cívica para lograr sus objetivos:

- Planea y elabora la estrategia de capacitación y asistencia electoral, particularmente en las actividades del programa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla.
- Planea y elabora el Programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla.
- Planea y elabora el Manual de Procedimientos para el Reclutamiento, Selección, Contratación, Capacitación y Evaluación del Desempeño de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales Y Mecanismos de Coordinación.
- Planea y elabora los contenidos y prototipos de los materiales didácticos y de apoyo, impresos y audiovisuales, para atender las necesidades de capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla.
- Aplica el programa de Capacitación Electoral e Integración de Mesas Directivas de Casilla.
- Dota de insumos cartográficos, materiales didácticos y prendas de identificación a los supervisores electorales (SES) y capacitadores asistentes electorales (CAES), para apoyar el desarrollo de las actividades de capacitación electoral e integración de las mesas directivas de casilla en campo.

- Elabora los contenidos de los materiales didácticos e instructivos que se aplican para la capacitación a los ciudadanos sorteados y funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Planea e instrumenta la entrega de cartas – notificación a ciudadanos sorteados, a través de los CAES.
- Imparte la capacitación de manera simultánea/paralela a la entrega de cartas – notificación, privilegiando la calidad.
- Planea e instrumenta la entrega de nombramientos a los ciudadanos designados funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Privilegia la capacitación a domicilio en la primera etapa y la capacitación grupal, práctica y vivencial en la segunda etapa, enfatizando el escrutinio y cómputo (voto válido, nulo, boletas sobrantes) y el llenado de las actas.
- Diseña la metodología para evaluar de manera integral el Programa de Capacitación Electoral que se aplicará durante el proceso electoral federal 2008 – 2009.

5.2.2 ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Organización Electoral es el área encargada de producir y distribuir la documentación electoral autorizada a través de los órganos desconcentrados, como son juntas locales y juntas distritales, y hacer en su caso, mejoras a su diseño, además de elaborar la estadística de las elecciones federales y difundirla a los actores políticos y ciudadanos interesados. A pesar de que podemos resumir en este párrafo la inmensa tarea que significa la responsabilidad del área de Organización Electoral, a continuación desglosaremos cada una de sus asignaciones y sus objetivos específicos.

Integración de la documentación y material electoral: diseña y propone modelos de materiales electorales y formatos de documentación electoral para el proceso electoral que cumplan con las medidas de certeza conforme a lo dispuesto en el COFIPE; define y coordina la estrategia de seguimiento a la adquisición, producción, almacenamiento, distribución y custodia de la documentación y los

materiales electorales para el proceso electoral federal de manera que se encuentren disponibles conforme a lo dispuesto en el COFIPE. Además, se encarga de la producción y almacenamiento de la documentación y los materiales electorales, así como de la distribución y la recepción de la documentación y los materiales electorales.

Ubicación de casillas: las juntas ejecutivas locales y las distritales, con apego a la normatividad, acuerdos y demás disposiciones que emita el Consejo General y de la Junta General Ejecutiva en materia de organización electoral y mediante estudios de factibilidad que deben ser aceptados por los consejos de las juntas distritales y las locales, determinan los sitios donde se ubican las casillas electorales, así como su equipamiento e instalación.

Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral: planifica, programa y organiza los proyectos y actividades para poner en marcha el Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE) y la comunicación entre las juntas ejecutivas distritales durante el proceso electoral.

Cómputos distritales: se realizan el siguiente miércoles de la jornada electoral y deben hacerse de acuerdo a las nuevas reglas integradas en la reforma electoral del 2007 que estipulan el recuento total de los votos de manera ininterrumpida cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar sea menor al 1%; el número de votos nulos sea mayor entre los candidatos ubicados entre el primero y segundo lugar o todos los votos hayan sido depositados a favor de un solo partido. Las juntas ejecutivas y consejos locales y distritales deberán apegarse estrictamente a los acuerdos, procedimientos, resoluciones y convenios del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva del IFE en materia de organización electoral.

Estadística electoral: esta tarea importantísima a cargo de Organización Electoral coordina la estrategia de integración, producción y difusión de la estadística de las elecciones federales de 2009, para lo que realiza las siguientes actividades:

A continuación, algunas de las actividades que realiza el área de Organización Electoral para lograr sus objetivos:

- Diseña modelos de materiales electorales y formatos de documentación electoral para el proceso electoral federal que cumplan con los requisitos de legalidad, funcionalidad y certeza, necesarios para garantizar la autenticidad del sufragio, la emisión del voto libre y secreto, así como la transparencia de los cómputos.
- Elabora la estrategia de distribución de la documentación y los materiales electorales a las juntas ejecutivas locales y distritales.
- Propone la estrategia para la custodia de la documentación y de los materiales electorales durante su producción, almacenamiento y distribución.
- Da seguimiento a las distintas etapas del proceso de producción de la documentación y los materiales electorales, mediante la implementación de mecanismos de control de calidad, procurando incorporar criterios que reduzcan los costos financieros y ambientales.
- Coordina la estrategia de distribución de la documentación y los materiales electorales a las juntas ejecutivas locales y consejos distritales a fin de garantizar su entrega en los plazos establecidos en el COFIPE.
- Después de elaborar estudios de verificación y a propuesta de las juntas locales ejecutivas y las locales, da seguimiento a la aprobación de las listas, que contienen la ubicación de las casillas electorales, su publicación, equipamiento e instalación.
- Desarrolla el Sistema de Consulta del Atlas de Resultados Electorales Federales 1991 – 2009, utilizando tecnología informática que permita al usuario obtener información y facilitar su consulta.
- Define la estrategia y llevar a cabo la integración de los resultados electorales al Sistema de Consulta del Atlas de Resultados Electorales Federales 1991 – 2009.

- Coordinar la producción, difusión y evaluación del Sistema de Consulta del Atlas de Resultados Electorales Federales.

Las nuevas reglas introducidas en la reforma electoral de 2007, resultado de las demandas de las diferentes fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas, presentaron retos importantes para las elecciones federales del 2009 en temas como la formación de coaliciones, la inclusión de los emblemas por separado de los partidos en las boletas y actas, así como la disposición de adicionar nuevos datos al acta y cambiar los procedimientos de cómputo y escrutinio en la casilla, que con la mejora en la plataforma pedagógica para la capacitación que privilegió el ejercicio práctico de los nuevos procedimientos que realizarían los funcionarios de casilla, pudieron superarse con éxito.

Por lo que se refiere a los cómputos distritales, los consejos a ese nivel realizaron el recuento parcial y total de los votos de acuerdo a las causales para el recuento parcial o total que están establecidas en la ley, con la eficiencia que el nuevo ordenamiento exigía. Los consejos distritales operaron los cómputos distritales y los recuentos totales con mesas de trabajo diseñadas para estas operaciones. En el caso de Querétaro hubo recuentos totales en dos distritos federales que se realizaron de acuerdo a la nueva normatividad en tiempo y forma. Finalmente, se diseñaron nuevos sistemas informáticos para procesar la información que se generó en los cómputos y se diferenciaron los votos para coaliciones y candidatos de manera exitosa.

Cabe señalar que las funciones de las áreas de Capacitación y Educación Cívica y las de Organización Electoral se entrelazan a lo largo de todo el proceso e interactúan constantemente, por lo que a partir de elección federal pasada presentaron sus estrategias y funciones de manera conjunta.

5.3 DESARROLLO CRONOLÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL DE 2008-2009 EN LAS TAREAS SUSCEPTIBLES DE UNIFICACIÓN EN LA INSTANCIA FEDERAL

A continuación y habiendo ya establecido las tareas que según la propuesta de este trabajo podrían ser emprendidas por uno solo de los órganos electorales en vez de realizarse duplicadamente por las instancias federal y local, vamos a ir desglosando cronológicamente las actividades de este tipo que se realizaron en el pasado proceso electoral.

5.3.1 UBICACIÓN DE CASILLAS ELECTORALES

Del 15 de febrero, al 15 de marzo de 2009, las cuatro juntas distritales ejecutivas recorrieron las 761 secciones electorales del estado, identificando los inmuebles que consideraron idóneos para 2,009 mesas directivas de casilla proyectadas con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al 24 de enero de ese año, obteniendo la anuencia de los 893 propietarios y responsables.

El 16 de marzo, las juntas distritales ejecutivas sesionaron de manera extraordinaria, aprobando sus listados con el número y ubicación de las casillas que fueron propuestos a los correspondientes consejos distritales el día 17 del mismo mes. Todo esto con fundamento en el artículo 242 del COFIPE:

Artículo 242

1. El procedimiento para determinar la ubicación de las casillas será el siguiente:

a) Entre el 15 de febrero y el 15 de marzo del año de la elección las Juntas Distritales Ejecutivas recorrerán las secciones de los correspondientes distritos con el propósito de localizar lugares que cumplan con los requisitos fijados por el artículo anterior;

b) Entre el 10 y el 20 de marzo, las Juntas Distritales Ejecutivas presentarán a los Consejos Distritales correspondientes una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas;

c) Recibidas las listas, los Consejos examinarán que los lugares propuestos cumplan con los requisitos fijados por el artículo anterior y, en su caso, harán los cambios necesarios;

d) Los Consejos Distritales, en sesión que celebren a más tardar durante la segunda semana de mayo, aprobarán la lista en la que se contenga la ubicación de las casillas;

e) el presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la lista de ubicación de casillas aprobadas, a más tardar el 15 de mayo del año de la elección; y

f) en su caso, el presidente del Consejo Distrital ordenará una segunda publicación de la lista, con los ajustes correspondientes, entre el día 15 y el 25 de junio del año de la elección.

Del 20 de marzo al 20 de abril de ese año, los integrantes de los cuatro consejos distritales, acompañados por miembros del Consejo Local, verificaron que las propuestas de las respectivas juntas distritales ejecutivas cumplieran lo exigido por el artículo 241, párrafo 1, del Código Electoral.

Artículo 241

1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

a) Fácil y libre acceso para los electores;

b) Aseguren la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;

c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;

d) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos; y

e) No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

2. Para la ubicación de las casillas se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos a) y b) del párrafo anterior, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas.

5.3.1.1 CASILLAS ESPECIALES Y EXTRAORDINARIAS

Analizadas las propuestas y visitados los lugares sugeridos por las juntas distritales ejecutivas para instalar las mesas directivas de casilla dentro del plazo ordenado por el Consejo General, los cuatro consejos distritales, en sesiones extraordinarias celebradas el 17 de abril de 2009, aprobaron por unanimidad en todos los casos, las listas con el número y ubicación de las casillas extraordinarias y especiales.

5.3.1.2 CASILLAS BÁSICAS Y CONTIGUAS

Analizadas las propuestas y visitados los lugares sugeridos por las juntas distritales ejecutivas para instalar las mesas directivas de casilla dentro del plazo ordenado por el Consejo General, los cuatro consejos distritales, en sesiones extraordinarias celebradas el 2 de mayo de 2009, aprobaron por unanimidad en todos los casos, las listas con el número y ubicación de las casillas básicas y contiguas.

Tabla 1

Lista definitiva de casillas aprobadas por los consejos distritales

Consejo Distrital	Número de secciones		Padrón*** electoral	Lista*** nominal	Número de casillas		Total de casillas	Tipo de casillas a instalar *				Tipo de domicilio**			
	Urb.	No urb.			Urb.	No urb.		B	C	S	E	E	O.P.	L.P.	P
01	13	202	269,519	267,887	27	475	502	215	228	1	58	441	15	42	4
02	56	103	293,162	292,127	173	321	494	159	274	1	60	449	5	28	12
03	175	15	299,696	298,335	432	67	499	190	297	1	11	286	0	126	87
04	154	43	297,759	296,244	377	128	505	197	293	2	13	348	15	52	90
Total	398	363	1'160,136	1'154,593	1,009	991	2,000	761	1,092	5	142	1,524	35	248	193

Fuente: Sistema de ubicación de casillas de la Red IFE.

* B: Básica; C: Contigua; S: Especial; E: Extraordinaria.

** E: Escuelas. O. P.: Oficina Pública. L. P.: Lugar Público. P. Particular. *** Corte del 30 de abril de 2009.

5.3.1.3 CASILLAS EXTRAORDINARIAS

De conformidad con el artículo 6, párrafo 2 del COFIPE, en cada distrito electoral el sufragio se emitió en la sección electoral que comprendió al domicilio del ciudadano, salvo los casos previstos en el artículo 270, párrafo 2, del mismo código, es decir, las reglas para recibir la votación en las casillas especiales de los electores que transitoriamente se encontraran fuera de su sección.

Artículo 270

1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes:

a) El elector además de exhibir su credencial para votar, a requerimiento del presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla; y

b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la credencial para votar del elector.

2. Una vez asentados los datos, a que se refiere el inciso anterior, se observará lo siguiente:

a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por senador por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente;

b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados,

asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R.P." y las boletas para la elección de senadores y de presidente;

c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la mesa directiva le entregará las boletas únicas para las elecciones de diputados y senadores, asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta para la elección de presidente; y

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por senador por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R.P.", así como la boleta de la elección de presidente.

3. Cumplidos los requisitos para acreditar la calidad de elector y anotados los datos en el acta correspondiente, el presidente de la casilla le entregará las boletas a que tuviere derecho.

4. El secretario asentará a continuación del nombre del ciudadano la elección o elecciones por las que votó.

Según el artículo 239, párrafo 2, del mismo Código, en las secciones electorales, por cada 750 electores o fracción, se instaló una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; advirtiéndose que de ser dos o más casillas habrían de colocarse en forma contigua, dividiendo la lista nominal de electores en orden alfabético.

Artículo 239

1. En los términos del artículo 191 del presente Código, las secciones en que se dividen los distritos uninominales tendrán como máximo 1,500 electores.

2. En toda sección electoral por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma; de ser

dos o más se colocarán en forma contigua y se dividirá la lista nominal de electores en orden alfabético.

3. Cuando el crecimiento demográfico de las secciones lo exija, se estará a lo siguiente:

a) en caso de que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores correspondiente a una sección sea superior a 1,500 electores, se instalarán en un mismo sitio o local tantas casillas como resulte de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista entre 750; y

b) No existiendo un local que permita la instalación en un mismo sitio de las casillas necesarias, se ubicarán éstas en lugares contiguos atendiendo a la concentración y distribución de los electores en la sección.

4. Cuando las condiciones geográficas de infraestructura o socioculturales de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores. Para lo cual, si técnicamente fuese posible, se deberá elaborar el listado nominal conteniendo únicamente los nombres de los ciudadanos que habitan en la zona geográfica donde se instalen dichas casillas.

5. Igualmente, podrán instalarse en las secciones que acuerde la Junta Distrital correspondiente las casillas especiales a que se refiere el artículo 244 de este Código.

6. En cada casilla se garantizará la instalación de mamparas donde los votantes puedan decidir el sentido de su sufragio. El diseño y ubicación de estas mamparas en las casillas se hará de manera

En caso de que el número de ciudadanos en la lista nominal correspondiente a una sección fuera superior a 1,500 electores, se hizo necesario instalar en un mismo sitio o local tantas casillas como resultó de dividir alfabéticamente el número de ciudadanos inscritos en la lista entre 750, y que no existiendo un local que permitiera la instalación en un mismo sitio de las casillas necesarias, se

ubicaron éstas en lugares contiguos atendiendo a la concentración y distribución de los electores en la sección.

De acuerdo con el párrafo 4 del mismo artículo 239, cuando las condiciones geográficas de infraestructura o socioculturales de una sección hicieron difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, los consejos distritales acordaron la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrecieron un fácil acceso a los electores; para lo cual, si técnicamente fue posible, se elaboraron los listados nominales conteniendo únicamente los nombres de los ciudadanos que habiten en la zona geográfica donde se instalen dichas casillas.

Identificar los lugares propuestos para instalar las casillas extraordinarias implicó una especial complejidad. Los criterios legales se aplicaron sobre la dificultad de los electores para llegar a la casilla básica, debido a un accidente geográfico, a la distancia que mediaba entre la cabecera de sección y el resto de la misma, a los obstáculos del recorrido y/o al tiempo que debía invertirse para llegar a ésta.

Las propuestas de 142 casillas extraordinarias presentadas por las cuatro juntas distritales ejecutivas a los respectivos consejos distritales el 17 de marzo de 2009, se sustentaron en una eficaz distribución de localidades y manzanas que fueron atendidas por cada una de ellas.

Definir el número, ubicación y potenciales electores, requirió un cuidadoso análisis tanto en campo como en las bases cartográficas, levantando tiempos y distancias entre localidades, considerando antecedentes y el conocimiento que de la ubicación de las casillas en anteriores elecciones tenían los ciudadanos.

5.3.1.4 CASILLAS ESPECIALES

De conformidad con el artículo 6, párrafo 2 del COFIPE, en cada distrito electoral el sufragio se emitió en la sección electoral del domicilio del ciudadano, salvo los casos previstos en el artículo 270, párrafo 2, del mismo Código, es decir, las reglas para recibir la votación en las casillas especiales de los electores que transitoriamente se encontraban fuera de su sección.

Atendiendo lo dispuesto en el artículo 244 del mismo código, en cada distrito electoral federal uninominal la junta distrital ejecutiva pudo proponer hasta cinco casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encontraban transitoriamente fuera de su sección correspondiente a su domicilio.

Artículo 244

1. Los Consejos Distritales, a propuesta de las Juntas Distritales Ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio.

2. Para la integración de la mesa directiva y ubicación de las casillas especiales, se aplicarán las reglas establecidas en el presente Capítulo.

3. En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas.

Su ubicación e integración en cada distrito obedeció a los mismos criterios que se observaron en el resto de las casillas, ubicarse en sitios que facilitaran el acceso de los electores, con dimensiones suficientes para desplegar su mobiliario y equipo, ofreciendo seguridad a sus integrantes y electores.

Procurando atender a los electores que se encontraban transitoriamente fuera de su sección electoral, tomando en cuenta además los bajos niveles de participación en las casillas especiales instaladas en anteriores procesos electorales, las cuatro juntas distritales ejecutivas propusieron solamente la ubicación de cinco casillas especiales en los sitios que consideraron eran atravesados por las rutas de circulación que más beneficiarían a aquellos; sugerencias analizadas y aprobadas por los correspondientes consejos distritales el 17 de abril de 2009.

5.3.2 ESTUDIOS TÉCNICOS

Atendiendo lo dispuesto en el Manual de Procedimiento para Determinar la Ubicación de las Casillas, las cuatro juntas distritales ejecutivas se reunieron para revisar los estudios técnicos elaborados por las respectivas vocalías de organización electoral y en su caso, justificar las propuestas de casillas extraordinarias tomando en cuenta los accidentes geográficos de infraestructura o socioculturales de las secciones electorales e identificando el número de electores que votarían en cada casilla.

Derivado de esos trabajos, las cuatro juntas distritales ejecutivas avalaron todas las propuestas de sus vocalías de Organización Electoral. El procedimiento anterior al de la ubicación de casillas consiste en asegurar que los productos cartográficos estén actualizados y cumplan con su función básica: garantizar la ubicación precisa de los domicilios manifestados por cada uno de los ciudadanos que se incorporan al padrón electoral, o bien de aquellos que efectúen movimientos de corrección o cambio de domicilio.

El IFE, a través de sus órganos desconcentrados en los estados, realiza permanente esta actividad tanto de gabinete como de campo, por medio de la cual se detectan e incorporan a la cartografía electoral aquellos rasgos físicos y culturales que aparecían en el terreno y que aún no se encontraban registrados, mismos que tienen un detalle mínimo a nivel manzana y número exterior (zona urbana) o localidad (zona rural), incorporando en este proceso, la georeferencia posible, tanto por la utilización de fotografía aérea en las principales ciudades del país, como por el levantamiento en campo de puntos, a través del Sistema de Posicionamiento Global (GPS). Esta actividad se genera a partir de los cambios que presentaran los asentamientos poblacionales, ya sea en áreas urbanas o rurales, entre los que se encuentran: cambios en nombres de calles, manzanas nuevas, fusión o subdivisión de manzanas, identificación de los principales servicios, alta y reubicación de localidades, entre otros, que repercuten en la representación cartográfica de los rasgos mencionados.

Atendiendo lo dispuesto en el Manual del Procedimiento para Determinar la Ubicación de las Casillas, las cuatro juntas distritales ejecutivas se reunieron para revisar los estudios técnicos elaborados por las respectivas vocalías de organización electoral y en su caso, justificar las propuestas de casillas extraordinarias tomando en cuenta los accidentes geográficos de infraestructura o socioculturales de las secciones electorales e identificando el número de electores que votarían en cada casilla.

Derivado de esos trabajos, las cuatro juntas distritales ejecutivas avalaron todas las propuestas de sus vocalías de organización electoral. Al respecto, como parte de los recorridos de actualización cartográfica, en el período de octubre de 2008 a abril de 2009 se efectuaron un total de 190 visitas realizadas en 181 secciones electorales a nivel estatal, de las cuales 148 presentaron actualización.

Tanto la formulación y la actualización del padrón electoral así como la distritación del territorio nacional y la actualización de la cartografía nacional seguirían siendo atribuciones del órgano electoral federal, como lo estipula el artículo 128 del COFIPE.

En cuanto a las entidades federativas y de acuerdo a su dinámica electoral, éstas formulan su propia cartografía con base en los datos que arroja el Censo General de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como estudios técnicos que realizan los propios órganos electorales locales que a iniciativa de éstos, deberá ser aprobada por sus propias legislaturas.

5.3.3 MODALIDAD EN ELECCIONES COINCIDENTES PARA LA UBICACIÓN DE CASILLAS ELECTORALES Y LA CAPACITACIÓN DE LOS CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES (CAES)

El 6 de febrero de 2009 el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Electoral de Querétaro (IEQ), por medio del anexo técnico número once del Convenio de apoyo y colaboración en materia de organización electoral firmado ese día, convinieron la instalación de dos mesas directivas de casilla, una para la elección

federal y otra para la elección local, las cuales funcionaron en un mismo domicilio atendiendo las disposiciones aplicables en sus respectivas legislaciones. Acordaron también la firma de manera conjunta, de convenios con organismos públicos federales, estatales o municipales, a efecto de obtener la autorización correspondiente para el uso de instalaciones con objetivos electorales, en caso de ser necesario.

Entre el 15 de febrero y el 15 de marzo de 2009, el IEQ participó en los recorridos de localización de los lugares para la ubicación de casillas, previo calendario acordado por ambos institutos. El organismo electoral local aceptó los procedimientos que llevó a cabo el Instituto, por lo que el número y ubicación de casillas básicas, contiguas y extraordinarias fueron los mismos que aprobaron los consejos distritales.

El IFE se comprometió a entregar al órgano electoral local en tiempo y forma, los listados preliminares y definitivos de ubicación de casillas. En caso de presentarse impugnaciones de los partidos políticos en relación a las actividades descritas, éstas se resolverían conforme a las disposiciones de las legislaciones federal o estatal, según fuera el caso.

El 18 de abril y el 2 de mayo de 2009, la Junta Local Ejecutiva entregó al Instituto Electoral de Querétaro, los discos compactos con los listados de la ubicación de las casillas extraordinarias, básicas y contiguas aprobadas por los consejos distritales.

El 16 de mayo, los vocales de organización electoral de las juntas ejecutivas se reunieron con funcionarios del órgano electoral local para acordar los criterios de coordinación de la asistencia electoral. En ese encuentro ambos organismos convinieron elaborar un documento (carpeta de coordinación) para normar el actuar de los capacitadores - asistentes (CAE) durante las tareas de asistencia electoral.

Durante la jornada electoral, las vocalías de organización electoral de las juntas ejecutivas mantuvieron contacto permanente con el Instituto Electoral de

Querétaro, para atender y resolver de manera coordinada, cualquier incidente que se presentara en sus diferentes ámbitos de competencia.

5.3.4 INTEGRACIÓN DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

La capacitación electoral se refiere al proceso de enseñanza - aprendizaje necesario para desarrollar competencias específicas en los ciudadanos que les permitan participar activamente en la organización y vigilancia del proceso electoral, específicamente en la recepción de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la misa durante la jornada electoral. En este sentido, por competencia se entiende la articulación de los conocimientos, valores y destrezas que posibiliten al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político electorales, con el propósito de asegurar el pleno apego a la legalidad y garantizar la emisión libre y secreta del voto.

Para apoyar este proceso de enseñanza y como lo mencioné al inicio de este capítulo, los órganos electorales cuentan con áreas específicas como la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en el caso del IFE, que es la encargada del diseño de los instrumentos de capacitación necesarios, tales como, la plataforma pedagógica, el programa de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla, los instructivos técnico normativos y los materiales didácticos que son utilizados durante el proceso de instrucción de los capacitadores asistentes, supervisores electorales, ciudadanos insaculados, funcionarios de casilla y observadores electorales. A través de sus órganos desconcentrados, consejos locales y distritales, el IFE es también responsable de la ejecución de las tareas de capacitación e integración de mesas directivas de casilla.

La labor de capacitación electoral es un proceso complejo que comprende: la doble insaculación de los ciudadanos a capacitar; la entrega de notificaciones; la aplicación de técnicas y materiales de enseñanza-aprendizaje; la evaluación objetiva de ciudadanos insaculados; la designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla y la entrega de nombramientos.

Cabe aclarar que estos órganos se duplican en las instancias estatales pues la organización de las elecciones locales corresponde a éstas; es mi intención describir todos los pasos que conlleva todo este proceso para dejar muy claro que de manera paralela se realiza en las instancias electorales con la consabida duplicidad de funciones como ya lo hice en todo lo relativo a las tareas de ubicación de casillas.

Para llevar a cabo las tareas de capacitación electoral la Junta Local del IFE en Querétaro reclutó y seleccionó, a través de una convocatoria pública y de un procedimiento transparente a 373 personas que fungieron como CAES (capacitadores asistentes electorales) y a 50 SES (supervisores electorales) que apoyaron a las cuatro juntas distritales en el trabajo operativo de campo. Un CAE tiene un área de responsabilidad (ARE) de entre 6 y 8 casillas en zonas urbanas y de 4 casillas en zonas rurales; mientras que los SES tienen una zona de responsabilidad electoral (ZORE) de 9 CAES en zonas urbanas y 6 en zona no urbana.

Durante el proceso electoral además, los órganos ejecutivos se hacen acompañar por los consejeros antes llamados ciudadanos y ahora solamente consejeros electorales, que tienen responsabilidades quienes a la letra: “Estarán sujetos en lo conducente al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Séptimo de este código y podrán ser sancionados por el Consejo General por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución”.¹⁴

La asistencia electoral en la instancia federal ha estado a cargo también de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y de los consejos locales y distritales, a nivel de los órganos desconcentrados. Para cumplir esta función se emplea a un importante número de personal eventual para apoyar las labores operativas realizadas en los 300 distritos electorales del país.

¹⁴ Artículo 139, numeral 4, del COFIPE

Las labores de asistencia electoral se concentran en gran medida en los cinco días anteriores a la jornada electoral y durante la misma. Dichas labores consisten principalmente en la asistencia en la recepción de la documentación electoral remitida desde la bodega central del Instituto a las juntas distritales para de allí distribuirse a los presidentes de las mesas directivas de casilla; la verificación de la instalación y clausura de las casillas electorales; la supervisión de su funcionamiento; la coordinación en la solución de incidentes y su reporte a la sede distrital; la colaboración en el traslado de los paquetes electorales para su entrega a los consejos distritales respectivos y, después de la jornada electoral, la recolección de los materiales electorales y mobiliario de los lugares donde se instaló la casilla. Estas funciones las hace el capacitador asistente electoral (CAE), figura clave en el éxito de una elección, ya que ellos serán quienes capaciten a los funcionarios de casilla quienes a su vez recibirán y contarán los votos.

Con el propósito de hacer más eficientes las tareas de capacitación electoral y garantizar la transparencia en la selección de los ciudadanos que participan como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, para cada proceso electoral se han adicionado nuevos criterios: 1) un orden de prelación alfabético al que se agregó un elemento geográfico para la notificación - capacitación de los ciudadanos insaculados; 2) un catálogo de causas justificadas y no justificadas de rechazo ciudadano para apoyar la evaluación del desempeño; 3) un catálogo de secciones electorales que por su extrema complejidad requirieron de atención especial en las distintas etapas.

Estas medidas se complementaron con el diseño de cursos y materiales didácticos cuya plataforma pedagógica se basó en los métodos de enseñanza para adultos que privilegian, entre otros aspectos, el trabajo en equipo y la aplicación de ejercicios vivenciales. A partir del 2006 y de acuerdo a la experiencia acumulada, se ha logrado que la definición y aprobación de materiales se haga en tiempo y forma con lo que la producción y distribución de dichos materiales a las juntas locales y distritales ejecutivas ha logrado ejecutarse de igual forma.

Toda vez que la integración de las casillas está estrechamente relacionada con el número de casillas a instalar, el hecho de que en 2003 se haya logrado diferenciar los listados nominales para las casillas básicas y las extraordinarias y se haya establecido una fecha límite para la aprobación del número definitivo de casillas a instalar con antelación a la segunda insaculación, permitió que las juntas distritales pudieran planear de manera más adecuada las cargas de trabajo tanto al interior de las juntas como las asignadas a los capacitadores asistentes.

Un dato en el que vale la pena poner énfasis, en virtud de la complejidad que representa para la integración de casillas con funcionarios debidamente capacitados, es el relativo a las sustituciones de funcionarios que ya designados y capacitados deciden renunciar al cargo. En ese caso, se debe elegir a ciudadanos de la lista de reserva, es decir, ciudadanos capacitados y aptos que no fueron designados funcionarios de mesa directiva de casilla, posteriormente de la lista de insaculados y, en caso de agotarse ésta, de la Lista Nominal de Electores. Esta etapa del proceso electoral es de arduo trabajo y hasta angustiosa, ya que los órganos electorales deben competir entre ellos para atraer a ciudadanos con voluntad de integrarse al proceso electoral, y compiten también con los partidos políticos que necesitarán el día de la jornada electoral representantes en todas y cada una de las casillas.

Los datos registrados al respecto en los dos penúltimos procesos electorales federales muestran una tendencia al alza (21% de sustituciones en 2003 y 26% en 2006). Los órganos electorales se enfrentan al enorme reto de lograr una participación ciudadana amplia, sin embargo, nos encontramos con que el desencanto de los ciudadanos por la política en general, juega un papel muy importante en la decreciente participación, sin embargo, en el proceso electoral del 2009 el porcentaje de sustituciones fue de 24.76%. Cabe señalar que en los procesos tanto federales como locales en los que no hay elección del ejecutivo la participación ciudadana es menor.

Las áreas encargadas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral deben trabajar de manera muy estrecha y coordinada en

las etapas preparatoria, la jornada electoral y la emisión de resultados, por lo que subrayaremos dos temas que son sustantivos: 1) la producción de los materiales didácticos para capacitar a los ciudadanos; 2) la preparación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla que tendrán a su cargo la recepción y el conteo de los votos incluyendo el llenado de actas; 3) la distribución de los materiales y documentos electorales como son las boletas electorales, crayones, urnas, aplicadores de líquido indeleble, mamparas especiales, cajas para paquetes electorales, cancelos electorales y marcadores de credenciales y, 5) la implementación del sistema de información sobre la jornada electoral. Todas estas actividades se duplican en los ámbitos federal y local y podrían ser realizados por la instancia local tanto para las elecciones federales como para las locales, propuesta central de este trabajo.

Siguiendo con la descripción en forma cronológica de las actividades para integrar las mesas directivas de casilla, atribución que a propuesta de este trabajo debería quedar bajo la férula de un solo órgano electoral, pasaré a la parte que corresponde a la “capacitación de los capacitadores”.

5.3.5 SUPERVISORES ELECTORALES (SE) Y CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES (CAE)

El total de personal autorizado y contratado como SE y CAE en los cuatro distritos electorales de Querétaro, así como la cantidad de hombres y mujeres se presenta a continuación:

Tabla 2**SES y CAES autorizados y contratados con base en los listados aprobados por los consejos distritales en el mes de febrero**

Distrito	SE					CAE					Total de SE y CAE
	Hombres	%	Mujeres	%	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total	
01	11	61.11	7	38.89	18	41	33.06	83	66.94	124	142
02	9	69.23	4	30.77	13	45	43.27	59	56.73	104	117
03	6	66.67	3	33.33	9	34	50.00	34	50.00	68	77
04	4	40.00	6	60.00	10	30	38.96	47	61.04	77	87
Total	30	60.00	20	40.00	50	150	40.21	223	59.79	373	423

Fuente: Acuerdos del 04 y 19 de febrero de 2009 de sesiones extraordinarias de Consejos Distritales

Los SES fueron contratados del 16 de febrero al 10 de julio de 2009 y los CAES del 22 de febrero al 8 de julio del mismo año. En cuanto a sus honorarios brutos mensuales y dada la tipología de elecciones coincidentes en esta entidad, se otorgó un total de \$6,236.05 para los SE y \$4,900.56 para los CAE.

5.3.5.1 DIFUSIÓN DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA

La difusión de la convocatoria inició el 3 de diciembre de 2008 y concluyó el 21 de enero de 2009. Se llevó a cabo en diversos lugares a través de carteles, volantes y otros medios, como se presenta en las siguientes tablas, y sin que hubiese necesidad de publicar otras convocatorias:

En dichos periodos se entrevistó a un total de 35 aspirantes a SE y 76 aspirantes a CAE, participando como entrevistadores para entrevistas a SE los vocales de Organización Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como consejeros electorales distritales; mientras que para entrevistas a CAES participaron la vocal ejecutiva, el de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Organización Electoral y del Registro Federal de Electores, además de algunos consejeros electorales locales.

5.3.5.2 SELECCIÓN DE ASPIRANTES

En la entidad se recibieron solicitudes del 2 al 21 de enero de 2009, para un total de 2,205. De éstas, acudieron 2,105 aspirantes a las pláticas de inducción que se celebraron entre el 2 y 24 de enero del mismo año.

Por lo que ve al examen de conocimientos, habilidades y actitudes, éste se celebró el día 24 de enero de 2009 a partir de las 10:00 horas en las distintas sedes acudiendo un total de 1,582 aspirantes. En cuanto a entrevistas, se realizaron un total de 299 para el puesto de SE y 1,024 para el puesto de CAE, haciendo un total de 1,323 aspirantes entrevistados.

Con base en la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, en esta entidad se condujeron 250 aspirantes al puesto a SE, sin embargo, debido a empates en la calificación suscitados al final de la lista de aspirantes, se tuvieron que entrevistar a un total de 299 aspirantes, con la finalidad de brindar igualdad de posibilidades a todos los aspirantes empatados. En cuanto a los CAE aunque había un total de 1,119 aspirantes sólo acudieron a la entrevista 1,024.

Las juntas distritales ejecutivas en la entidad no registraron problema alguno durante el periodo de contratación. Cabe señalar que este mismo proceso para elegir a los CAES y SES se realiza también en el órgano electoral local.

5.3.5.3 PUBLICACIÓN DE RESULTADOS, CONTRATACIÓN Y LISTA DE RESERVA

Las listas de aspirantes a SES y de reserva fueron aprobadas por los consejos distritales en la sesión extraordinaria del 4 de febrero de 2009; y las listas de aspirantes a CAES y de reserva fueron aprobadas por los consejos distritales en sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2009. Los periodos de contratación para SE quedaron comprendidos entre el 16 de febrero y el 10 de julio del 2009, y para CAES entre el 22 de febrero y el 8 de julio del mismo año. La totalidad de listas fueron publicadas el mismo día de su aprobación en los estrados de cada una de las juntas distritales ejecutivas.

5.3.5.4 DETERMINACIÓN Y ASIGNACIÓN DE ZONAS DE RESPONSABILIDAD ELECTORAL (ZORE) Y AREAS DE RESPONSABILIDAD ELECTORAL (ARE)

Por tener elecciones coincidentes, Querétaro fue clasificada dentro del parámetro de elecciones coincidentes, por lo que se le determinó un total de 50 ZORES y 373 ARES. Cada ZORE tuvo asignados en promedio de 9 CAES en zona urbana y 6 en zona no urbana. Por su parte, cada ARE tuvo asignadas entre 6 y 8 casillas en secciones urbanas, y entre 3 y 5 casillas en secciones no urbanas.

5.3.6 CAPACITACIÓN A SUPERVISORES ELECTORALES (SES) Y CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES (CAES)

Las juntas distritales ejecutivas en la entidad impartieron el primero de los cursos de capacitación electoral para SES del 16 al 21 de febrero de 2009 y para CAES se impartió del 22 de febrero al 3 de marzo de 2009. Cada curso de capacitación a SES y CAES tuvo una duración promedio de 37 horas, en los que se utilizaron el Manual del SE, Manual del CAE Tomo I y II, Manual del Funcionario de Casilla (versión del CAE), presentaciones digitales elaboradas por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) productos cartográficos de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, diagnóstico del distrito respecto a las secciones electorales que presentaron problemas relacionados con las causas de nulidad en el PEF 2005-2006, y Libro Testimonios Ciudadanos sobre el Proceso Electoral Federal 2005-2006.

El segundo de los cursos de capacitación electoral para SES y CAES, fue impartido en el periodo del 1º y 7 de mayo de 2009. Cada curso de capacitación a SES y CAES tuvo una duración entre 18.5 y 21 horas, en los que se utilizaron los Manuales del SE, Manual del CAE Tomo I y II, Manual del Funcionario de Casilla (versión del CAE), presentaciones digitales elaboradas por la DECEyEC, Materiales muestra para el desarrollo de simulacros electorales, Listado de

actividades de los funcionarios de mesas directivas de casilla, Aspectos a cuidar durante la jornada electoral, Manual de operación para el CAE, Manual de contratación del SE y CAE, y Anexo Técnico al Convenio de Colaboración de Elecciones Coincidentes entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral de Querétaro. Participaron en estos cursos como ponentes, la totalidad de vocales distritales de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, así como consejeros distritales y locales.

5.3.6.1 PRENDAS DE IDENTIFICACIÓN PARA SES Y CAES

En esta entidad se recibieron las siguientes prendas de identificación para SES y CAES: 513 playeras tipo polo, 1,026 camisetas, 513 sombreros, 513 mochilas, 513 porta papeles, 513 porta gafetes y 513 mangas. Además, el Consejo de la Junta Local entregó 520 chalecos para poder usar sobre ropa común como prendas de identificación.

5.3.6.2 SUSTITUCIONES DE SES Y CAES (CAUSAS DE BAJAS EN AMBAS ETAPAS)

Se determinó para esta entidad la contratación de 50 SE, de los cuales 2 fueron sustituidos, mismos que representaron un 0.47% del total del personal contratado; los 2 casos de sustituciones de SES fueron por renuncia voluntaria, dando esta causa un 1.87% del total de sustituciones en la entidad. Se contrataron un total de 374 CAES, de los cuales fueron sustituidos 105, que representaron un 24.76% del total del personal contratado; 4 de ellos fueron sustituidos por rescisión de contrato, lo que representó el 3.74% del total de sustituciones en la entidad; 68 por renuncia voluntaria igual a 63.55%; por último, 33 por otras causas, que representaron el 30.84%.

5.3.6.3 VERIFICACIÓN FASE 1, RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN, CONTRATACIÓN, CAPACITACIÓN Y EVALUACIÓN DE SES Y CAES

El proyecto de verificaciones consistió en la suma de acciones que desarrollaron los distintos órganos del Instituto Federal Electoral (ejecutivos y directivos) con el fin de dar la máxima transparencia y certeza a las tareas del IFE en el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla, mediante diversas acciones de verificación. Éstas se clasificaron en verificaciones en gabinete y campo, de acuerdo a la naturaleza y lugar en que se efectuaba la verificación.

Los integrantes de las juntas distritales y local acompañados de consejeros locales verificaron las siguientes actividades:

- 1) Integración de expedientes para confirmar que cumplieran con con los requisitos legales y administrativos señalados en la convocatoria;
- 2) contenido de la plática de inducción;
- 3) registro de asistencia a la plática de inducción;
- 4) aplicación del examen;
- 5) asistencia a la calificación del examen;
- 6) registro calificación del examen;
- 7) calificación de la entrevista;
- 8) capacitación a SES y CAES verificada en campo;
- 9) asistencia al curso de capacitación

Las inconsistencias detectadas en las actividades de verificación realizadas por parte de la Junta Local Ejecutiva y por las juntas distritales ejecutivas, fueron mínimas. Cabe señalar que se establecieron cuatro centros de capacitación fijos en la entidad.

5.3.7 VISITA, NOTIFICACIÓN Y PRIMERA CAPACITACIÓN.

PRIMERA INSACULACIÓN (ENTREGA Y RECEPCIÓN DE DISCOS COMPACTOS, ENTREGA DE LISTAS DE INSACULADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, IMPRESIÓN DE CARTAS-NOTIFICACIÓN PARA LOS CIUDADANOS INSACULADOS)

La primera insaculación de ciudadanos para fungir como funcionarios de casilla se realizó el día 6 de marzo de 2009 de los listados nominales distritales con corte al 15 de enero de 2009, de acuerdo al mes y el día sorteados por el Consejo General del IFE que resultaron el mes de julio y la letra Z. El 6 de marzo de 2009, de manera simultánea las 4 juntas distritales ejecutivas que integran la entidad, insacularon de la Lista Nominal de Electores, a un 10% de ciudadanos de cada sección electoral.

Posteriormente el 3 de marzo a las 11:00 horas (horario del centro del país) se realizó un simulacro nacional del proceso de primera insaculación, con la finalidad de detectar y subsanar los principales incidentes que se pudieran presentar previo a la primera insaculación. No se reportaron incidentes.

El día 6 de marzo de 2009, en las cuatro juntas distritales ejecutivas, ante la presencia de los consejeros electorales distritales, representantes de los partidos políticos y miembros del consejo local, se realizó mediante el Sistema Electrónico Elecciones 2009 (Sistema ELEC 2009)¹⁵, el procedimiento de insaculación del 10% de ciudadanos de las 761 secciones electorales que integran la entidad, sin que en ningún caso el número de insaculados fuera menor de 50, dando como resultado la cantidad de 114,159 ciudadanos insaculados.

Una vez concluidos los trabajos derivados de la primera insaculación, en los 4 distritos de la entidad se procedió a la impresión, firma y ensobretado de cartas notificación de los ciudadanos insaculados; los SES y CAES apoyan la realización estas tareas.

¹⁵ Base de datos electrónica del proceso electoral

De los 114,159 ciudadanos insaculados, 59,302 fueron mujeres (51.95%) y 54,857 hombres (48.05%), mismos que fueron tomados de cada uno de los meses del año.

Habiendo elecciones coincidentes en Querétaro, el órgano electoral local realizó un procedimiento prácticamente igual habiendo resultado un número similar de ciudadanos insaculados. En estos casos hay que cuidar que la letra y año sorteado no sean los mismos pues se vuelve muy difícil alcanzar las metas de ciudadanos insaculados para ambas instancias electorales.

Tabla 3

Resultados de la primera insaculación

Distrito	Secciones	Lista nominal	Mes												Hombres	Mujeres	Total
			Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre			
01	215	260,188	28	4	8	1	0	0	20,825	6,267	396	163	102	50	13,449	14,395	27,844
02	159	282,794	0	0	0	0	0	0	22,758	5,679	30	9	0	0	13,548	14,928	28,476
03	190	287,415	0	0	0	0	0	0	23,281	5,650	66	31	0	0	13,959	15,069	29,028
04	197	284,907	6	6	4	0	0	0	22,485	6,250	28	14	12	6	13,901	14,910	28,811
Total	761	1'115,304	34	10	12	1	0	0	89,349	23,846	520	217	114	56	54,857	59,302	114,159

Fuente: Sistema ELEC2009 Cédula B.1. Resultado 1ª Insaculación

Durante la ejecución del proceso de primera insaculación no se presentaron en ninguno de los distritos de la entidad incidencias o problemáticas que interfirieran la realización del procedimiento de insaculación o la impresión de cartas - notificación.

5.3.7.1 RESULTADOS DE LA VISITA Y NOTIFICACIÓN

Del 9 de marzo de 2009, fueron visitados el 100% de los ciudadanos insaculados, o sea, 114,159, de estos, se notificaron 77,883 ciudadanos, lo que representó el 68.22% de los insaculados. No fue posible insacular a 36,284 ciudadanos, lo que representó el 31.78% de los ciudadanos insaculados.

En lo referente a la entrega de las cartas - notificación, del total de 77,883 ciudadanos notificados, 10,284 rechazaron la notificación; 26,281 resultaron ser no aptos; y a 41,318 se les realizó una notificación efectiva.

El detalle de la notificación por distrito se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 4

Resultados de la visita y entrega de notificaciones a ciudadanos insaculados y tomados de la Lista Nominal

Distrito	Secciones	Ciudadanos*	Ciudadanos visitados para notificar	Ciudadanos que no fue posible notificar	Notificados			
					Notificación efectiva	Notificados no aptos	Rechazos	Total
01	215	27,844	27,844	6,786	10,227	8,300	2,531	21,058
02	159	28,484	28,484	8,619	11,106	6,638	2,121	19,865
03	190	29,028	29,028	10,125	9,964	5,895	3,044	18,903
04	197	28,811	28,811	10,754	10,021	5,448	2,588	18,057
Total	761	114,167	114,167	36,284	41,318	26,281	10,284	77,883

Fuente: Sistema ELEC2009 Cédula B.4. Visita y entrega de notificaciones a ciudadanos insaculados y tomados de la Lista Nominal

En lo que respecta a la primera etapa de capacitación, de los 41,318 ciudadanos notificados efectivamente, se capacitaron a 40,046 ciudadanos, lo que representó el 96.92% sobre los notificados efectivamente y un 35.08% sobre los ciudadanos insaculados y tomados de la Lista Nominal.

Tabla 5

Resultados de la primera etapa de capacitación

Distrito	Visitados para capacitar	Ciudadanos que no fue posible capacitar									Capacitados			
		1	2	3	4	5	6	7	8	Total	Ciudadanos aptos	Capacitados no aptos	Rechazos durante la capacitación	Total
01	10,220	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,217	3	0	10,220
02	11,104	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11,094	8	2	11,104
03	9,964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9,964	0	0	9,964
04	8,759	1	0	0	0	0	0	0	0	1	8,758	0	0	8,758
Total	40,047	1	0	0	0	0	0	0	0	1	40,033	11	2	40,046

Fuente: Sistema ELEC2009 Cédulas B.5.1, B.6, B.12.

1. Cambio de domicilio

5. No conocen al ciudadano

- | | |
|---|---|
| 2. Domicilio no localizado | 6. Residir en el extranjero |
| 3. Domicilio fuera de la sección (mal referenciado) | 7. Vivienda deshabitada |
| 4. Fallecimiento del ciudadano | 8. Ciudadanos con 2 o más registros en la lista nominal(Duplicados) |

Con la tabla anterior quiero subrayar lo titánica que resulta esta tarea, pensemos ahora que ésta se hace por duplicado en la instancia federal y en la estatal. El trabajo que realizan los CAES es verdaderamente arduo y a veces frustrante, teniendo que ejercitar sus facultades de convencimiento y negociación ante la negativa de muchos ciudadanos que se rehúsan a participar.

5.3.7.2 MATERIALES DIDÁCTICOS Y DE APOYO UTILIZADOS EN LA PRIMERA ETAPA DE CAPACITACIÓN

Con la finalidad de sensibilizar a los ciudadanos que fueron insaculados sobre la importancia de su participación como funcionarios de casilla, los CAES utilizaron diversos materiales como el Manual del Funcionario de Casilla, poniendo especial atención a la capacitación en secciones electorales con población indígena.

5.3.7.3 CIUDADANOS QUE RESULTARON APTOS PARA DESEMPEÑARSE COMO FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

El 4 de mayo del 2009 se obtuvieron los primeros listados de ciudadanos insaculados y aptos seleccionados por sección electoral, para proceder a la segunda insaculación. El número total de casillas aprobadas en la entidad por los consejos distritales fue de 2,000, por lo cual el total de ciudadanos (funcionarios) requeridos fue de 14,000.

Tabla 6

Ciudadanos capacitados aptos

Distrito	Secciones	Casillas aprobadas por la junta	Casillas aprobadas por el consejo	Ciudadanos requeridos	Ciudadanos capacitados	Total Aptos	% de ciudadanos aptos con relación a los ciudadanos requeridos
01	215	504	502	3,514	10,220	10,217	290.75
02	159	497	494	3,458	11,104	11,094	320.82
03	190	500	499	3,493	9,964	9,964	285.26
04	197	508	505	3,535	8,758	8,758	247.75
Total	761	2,009	2,000	14,000	40,046	40,033	285.95

Fuente: Sistema ELEC2009 Cédula B.6. Ciudadanos capacitados aptos

El total de ciudadanos aptos en la entidad fue de 40,033; a continuación se presenta su representación porcentual con relación a los 114,167 ciudadanos sorteados (insaculados y tomados de la Lista Nominal), a los 77,883 ciudadanos notificados y a los 40,046 ciudadanos capacitados.

Tabla 7

Representaciones porcentuales de ciudadanos capacitados aptos contra insaculados, notificados y capacitados

Distrito	Secciones	*Ciudadanos	Ciudadanos notificados	Ciudadanos capacitados	Total aptos	Aptos / *Ciudadanos	Aptos / Notificados	Aptos / Capacitados
01	215	27,844	21,058	10,220	10,217	36.69	48.52	99.97
02	159	28,484	19,865	11,104	11,094	38.95	55.85	99.91
03	190	29,028	18,903	9,964	9,964	34.33	52.71	100.00
04	197	28,811	18,057	8,758	8,758	30.40	48.50	100.00
Total	761	114,167	77,883	40,046	40,033	35.07	51.40	99.97

Fuente: Sistema ELEC2009 Cédula B.6. Ciudadanos capacitados aptos

* Origen del ciudadano: Insaculados y tomados de la Lista Nominal

Al finalizar la primera etapa de capacitación electoral, de las 761 secciones electorales que integraron los 4 distritos en la entidad, 758 (99.61%) se encontraban en status A, o sea que la totalidad de sus casillas contaban con por lo menos 12 ciudadanos aptos; 3 (0.39%) en status B, que contaban de 7 a 11 ciudadanos aptos; y por último, 0 (0.0%) en status C, con menos de siete ciudadanos aptos.

5.3.7.4 VERIFICACIÓN FASE 2, PRIMERA ETAPA DE CAPACITACIÓN; ACTIVIDADES VERIFICADAS DURANTE LA SEGUNDA FASE DE VERIFICACIÓN

Al finalizar la primera etapa de capacitación que se realizó del 9 de marzo al 30 de abril de 2009, se llevaron a cabo diversas actividades de verificación tanto de gabinete como de campo que tienen como objetivo comprobar el grado de avance y la calidad de la capacitación a los funcionarios de casilla que integrarán las mesas directivas de casilla, así como el desempeño y la productividad de los CAES. Estos procedimientos de verificación se van afinando y perfeccionando con

las experiencias recogidas en elecciones anteriores y se hacen siguiendo la normatividad y un programa de trabajo aprobado por la autoridad electoral.

En esta etapa se deben detectar e identificar las causas por las que los ciudadanos no quieren participar verificando el avance diario de los CAES, analizando su comportamiento productivo y detectando casos extremos de muy alta o muy baja productividad para aplicar las medidas correctivas.

5.3.8 SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACIÓN

5.3.8.1 PROCEDIMIENTO Y RESULTADOS DE LA SEGUNDA INSACULACIÓN (INSACULACIÓN AUTOMÁTICA E INSACULACIÓN MANUAL)

La segunda insaculación se realizó simultáneamente en los 4 distritos de la entidad, el día 8 de mayo de 2009 en sesión conjunta de consejos distritales y juntas distritales ejecutivas, a través del Sistema ELEC2009. Por lo cual, los consejos distritales seleccionaron, respetando el orden alfabético, a los ciudadanos requeridos para cada una de las casillas de cada sección electoral, y por otra parte, las juntas distritales ejecutivas ordenaron por escolaridad los listados de ciudadanos sorteados y les otorgaron los cargos de manera horizontal.

En este acto, se integraron las 2,000 casillas aprobadas para instalarse el día de la jornada electoral con 14,000 funcionarios insaculados; de ellos, 2,000 como presidentes; 2,000 como secretarios; 2,000 como primeros escrutadores; 2,000 como segundos escrutadores; y 6,000 como suplentes generales. Todas las casillas se integraron de manera automática a través del Sistema ELEC2009 con los 7 funcionarios requeridos, sin que se presentara problemática alguna durante la segunda insaculación.

5.3.8.2 RESULTADOS DE LA ENTREGA DE NOMBRAMIENTOS A LOS FUNCIONARIOS DE CASILLAS

Una vez integradas las mesas directivas de casilla, los nombramientos de los funcionarios se imprimieron a través del Sistema ELEC2009. Ya impresos, se firmaron y fotocopiaron, con el fin de entregar el original al ciudadano y de recabar la firma de recibido en la copia. Al final de esta etapa, se entregaron 14,000

nombramientos, el 100% de los requeridos y designados en la entidad. De ellos, 5,845 (41.75%) correspondieron a hombres y 8,155 (58.25%) a mujeres.

5.3.8.3 RESULTADOS DE LA CAPACITACIÓN A LOS FUNCIONARIOS DE CASILLAS

En la segunda etapa de capacitación electoral fueron capacitados el 100% de los ciudadanos aptos.

5.3.8.4 SUSTITUCIONES DE FUNCIONARIOS DE CASILLAS DEL 9 DE MAYO AL 28 DE JUNIO

En la siguiente etapa se debió sustituir a los ciudadanos designados funcionarios de casilla que por diferentes causas no pudieran desarrollar el cargo el día de la jornada electoral. Las vacantes se cubren siguiendo los siguientes criterios: 1) con ciudadanos de la lista de reserva apegándose al orden en que se encontraban; 2) si se agota la lista de reserva y si aún subsistieran vacantes, las juntas distritales designan a los funcionarios faltantes de entre aquellos ciudadanos que resultaron seleccionados en la primera insaculación, aún cuando no hayan recibido la primera capacitación, y 3) si aún subsistieran vacantes, las juntas distritales ejecutivas seleccionarían a los funcionarios de entre los ciudadanos inscritos en la lista nominal de la sección correspondiente. En el primer plazo, se realizaron 4,332 sustituciones que representan el 30.94% de los funcionarios requeridos.

Ahora bien, las razones por las que se llevaron a cabo estas sustituciones, fueron las siguientes: 470 porque el ciudadano es imposible de localizar, equivalentes a un 10.85%; 58 por impedimentos legales (Art. 156 del COFIPE) un 1.34%; 118 por impedimentos normativos derivados de los procesos electorales (federal y concurrentes) igual a 2.72%; 585 por motivos de salud igual a un 13.50%; 1,145 por cuestiones laborales y sociales, correspondiéndole un 26.43%; y 1,956 por rechazos, correspondientes a un 45.15%.

Respecto al origen de los 4,332 sustitutos, 4,311 procedieron de la lista de reserva, lo cual constituyó un 99.52% del total de sustituciones de este periodo; 1

fue tomado de la lista de insaculados, representando un 0.02%; y 20 fueron tomados de la lista nominal; lo cual significó un 0.46%.

Del 29 de junio al 4 de julio se realizaron 149 sustituciones de funcionarios de casilla, lo que representó 1.06% de los funcionarios requeridos.

La suma de sustituciones de los dos periodos ascendió a 4,481 ciudadanos, lo que representa el 32.01% de los funcionarios de casilla requeridos.

De ellas, 3,090 fueron de funcionarios propietarios 68.96% del total de sustituciones registradas en la segunda etapa de capacitación, cuya procedencia de las sustituciones fue la siguiente: 3,077 de la lista de reserva, 1 de la lista de insaculados y 12 de la lista nominal. Por otra parte, 1,391 fueron de funcionarios suplentes 31.04%, cuya procedencia de las sustituciones fue la siguiente: 1,383 de la lista de reserva, y 8 de la lista nominal.

El total de casillas aprobadas por los consejos distritales para la jornada electoral del 5 de julio de 2009, fueron 2,000 y para el 4 de julio, todas contaban con los 7 funcionarios requeridos.

5.3.9 PREPARACIÓN PARA LA JORNADA ELECTORAL

5.3.9.1 INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS EL DÍA DE LA ELECCIÓN

Se instalaron en la entidad 2,000 mesas directivas de casilla programadas, lo que representó el 100% de las aprobadas por los Consejos Distritales. Para la operación de las 2,000 casillas se requerían 8,000 funcionarios; sin embargo, operaron con 7,988 funcionarios (99.85%); de los 7,988 funcionarios el día de la jornada electoral, 7,701 eran funcionarios designados (96.26% en relación a los funcionarios requeridos); y 287 ciudadanos tomados de la fila (lo que constituyó un 3.59% del total de funcionarios requeridos). En tal sentido, 12 casillas trabajaron únicamente con 3 funcionarios, lo que representó la falta del 0.15% del total de funcionarios requeridos. Es importante señalar que los ciudadanos tomados de la fila no tienen capacitación alguna pero la ley lo prevé para que haya un total de 4 funcionarios en cada casilla (Art. 260 A).

5.3.9.2 VERIFICACIONES FASE 3, SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACIÓN; ACTIVIDADES VERIFICADAS DURANTE LA TERCERA FASE DE VERIFICACIÓN

Entre el 9 de mayo y el 4 de julio, las juntas distritales realizaron actividades para verificar que los ciudadanos designados como funcionarios de casilla hayan sido debidamente notificados y en su caso, capacitados. En esta etapa es importante comprobar que las causas de no participación de ciudadanos insaculados y los que desisten cuando ya han sido capacitados y que reportan los CAES sean auténticas. Esta información será muy valiosa para futuros procesos electorales y particularmente para el desarrollo de programas de promoción y participación ciudadana.

En esta etapa los CAES y SES siguen siendo evaluados en cuanto a su productividad y cumplimiento de metas asignadas para primordialmente garantizar la transparencia y objetividad en el proceso y los resultados de sus actividades

Durante la segunda etapa de capacitación se realizan simulacros en los centros de capacitación instalados con los funcionarios de casilla designados y se usan materiales didácticos como los documentos electorales que se usarán en la jornada electoral. Con la reforma electoral de 2007 resultaba complicado el llenado de las actas las nuevas disposiciones sobre las coaliciones y las alianzas de partidos, por lo que se hizo especial énfasis en esto.

Para tener una idea y hacer más gráfica de la cantidad de materiales didácticos y de apoyo que se entregan durante todo el proceso de capacitación únicamente en la segunda fase, en el estado de Querétaro que sólo cuenta con 4 distritos electorales federales (son 300 distritos electorales en el país), a continuación una tabla de distribución:

5.3.9.3 MATERIALES DIDÁCTICOS Y DE APOYO UTILIZADOS EN LA SEGUNDA ETAPA DE CAPACITACIÓN Y EN PRÁCTICAS Y SIMULACROS DE LA JORNADA ELECTORAL

Con el fin de realizar las prácticas y simulacros tan importantes para el mejor desarrollo de la jornada electoral, las juntas distritales recibieron los materiales necesarios para realizarlos. Estos consisten, entre otros, en: folletos explicativos para los diferentes tipos de casilla; manuales para funcionario de casilla; boletas muestra; cuadernos de ejercicio; folletos explicativos sobre la jornada electoral para comunidades indígenas; blocs de boletas electorales, actas, cancelos electorales, paquetes electorales, actas electorales, hoja de incidentes, plantilla "braile", actas de escrutinio y cómputo, todos especiales para la realización de simulacros electorales, así como carteles de orientación para ciudadanos sobre cómo votar.

5.3.9.4 OBSERVADORES ELECTORALES

Se registraron y capacitaron 135 observadores electorales a quienes se les impartieron cursos de capacitación y se distribuyó el Manual de Observador Electoral abordó de manera general, temas como el sistema electoral mexicano; la figura del observador electoral, sus derechos y obligaciones; la naturaleza estructura del Instituto Federal Electoral y los partidos políticos nacionales; la jornada electoral; la compra y coacción del voto y los delitos electorales.

5.3.9.5 REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLÍTICOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

Los partidos políticos tienen el derecho de nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla que se haya aprobado en cada uno de los consejos distritales respectivos, el plazo legal para dicho registro vence a los trece días anteriores a la elección, conforme lo estipula el COFIPE. Estos representantes tendrán las siguientes atribuciones por mandato legal:

- Participar en la instalación de la casilla y contribuir en el buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura ;

- Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de la votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla ;
- Presentar escritos relacionados con los incidentes ocurridos durante la votación;
- Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta, y
- Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al consejo distrital para la entrega de la documentación y el expediente electoral.

Los partidos políticos también pueden acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales, quienes podrán ejercer las atribuciones legales siguientes:

- Ejercer su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla de su distrito.
- Podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la Tabla, pero solo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido no estuviere presente.
- Comprobar la presencia de los Representantes de su Partido Político en las mesas directivas de casillas y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

Tabla 8**Concentrado Estatal de la acreditación de representantes generales de partidos políticos**

	Cuarto de Vacantes	Aprobadas	a acreditar	Total de representantes de partidos políticos acreditados*							Total	
				PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CONV	NA		PSD
01	502	98	98	98	98	34	33	0	57	71	3	394
02	494	83	83	83	83	73	54	0	54	61	0	408
03	499	58	58	58	58	58	6	0	55	58	0	293
04	505	64	63	63	64	27	10	0	55	53	0	272

Fuente: Sistema de Representantes de Partidos Políticos, Generales y ante Mesas Directivas de Casilla

5.3.10 DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES

Toca al área de Organización Electoral la distribución de los materiales que se utilizarán durante la jornada electoral. La transportación y el resguardo de las boletas electorales y otros documentos que se usarán durante la jornada electoral se hace con la custodia del ejército mexicano y bajo medidas muy estrictas de seguridad.

5.3.10.1 REUTILIZACIÓN DE LOS MATERIALES ELECTORALES

Las juntas distritales hacen una actualización de inventarios de urnas, cancelos electorales portátiles, marcadoras de credenciales y mamparas especiales, susceptibles a reutilizar durante la primera semana de noviembre anterior a la jornada electoral. Los materiales susceptibles de ser reutilizados se guardan con el cuidado del caso.

5.3.10.2 DISTRIBUCIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN Y MATERIALES ELECTORALES

La documentación y los materiales electorales que se utilizaron durante la jornada electoral del 5 de julio de 2009, fueron distribuidos mediante una logística diseñada conjuntamente entre la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la Junta Local Ejecutiva.

La distribución se hizo en dos etapas: en la primera se recibió toda la documentación electoral que no contenía emblemas de los partidos políticos, así como la mayor parte de los materiales electorales, tales como cancelas, urnas, cajas paquete electoral, mamparas especiales, lápices de color negro y máquinas marcadoras de credenciales; y en la segunda, que se realizó con custodia del Ejército Mexicano, se recibieron las boletas electorales, las actas y demás documentación electoral con emblemas de los partidos políticos, así como el líquido indeleble.

El 25 de abril de 2009 fue enviada desde la Ciudad de México la documentación sin emblemas y los materiales electorales que no requerían la vigilancia del Ejército Mexicano. Oficinas centrales realizó la entrega en la bodega del consejo local y las juntas distritales ejecutivas acudieron a recoger la documentación y materiales electorales en vehículos del Instituto.

Las vocafías de organización electoral de las juntas distritales ejecutivas, en coordinación con su similar de la Junta Local Ejecutiva, organizaron el traslado a sus respectivas sedes distritales, con el auxilio de las autoridades de seguridad estatales y municipales.

Al llegar a los consejos distritales, las boletas electorales fueron contadas, selladas y enfajilladas en presencia de representantes de los partidos políticos y de consejeros distritales y del consejo local.

Una vez entregados los documentos electorales en las juntas distritales, éstos permanecieron resguardados por personal del ejército mexicano hasta su retiro escalonado en septiembre de 2009.

5.3.10.3 ACONDICIONAMIENTO DE LAS BODEGAS ELECTORALES EN LOS CONSEJOS DISTRITALES Y RESGUARDO DE LOS DOCUMENTOS ELECTORALES

Toca a las juntas distritales designar los sitios que se destinarán como bodegas tanto de los documentos y materiales que se distribuirán a los presidentes de las mesas directivas de casilla, así como los paquetes electorales que serán remitidos a las juntas distritales al final de la jornada electoral; las bodegas tienen que cumplir con las condiciones que garantizaran la seguridad y preservación de los mismos.

Las boletas electorales son documentos que por su alta sensibilidad contienen varias medidas de seguridad que se han ido perfeccionando con cada proceso electoral. Las medidas de seguridad que contienen son:

- Marca de agua con logotipo del IFE
- Fibras ópticas visibles
- Fibras ópticas ocultas
- Pantalla de sello de agua impresa
- Microimpresión
- Impresión invertida
- Imagen latente

Las boletas son custodiadas por las fuerzas armadas, antes, durante y después de su distribución a los consejos distritales. En los días previos a la jornada electoral las boletas son entregadas a los presidentes de casilla, éstos firman un acuse de recibo en el que se especifica el número de folio de las boletas que reciben, cuyo número es igual al número de electores que aparecen en la Lista Nominal de Electores de la sección, más una boleta para cada uno de los representantes de partido y coaliciones acreditados en la casilla.

Las medidas de seguridad e infalsificabilidad de las boletas electorales y de las actas electorales de casilla se dieron a conocer en los tres diferentes procesos de

verificación que se realizaron en los consejos distritales antes y después de la jornada electoral.

La primera verificación ocurrió el 25 de junio de 2009, antes de la entrega de los documentos y materiales electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla; la segunda se llevó a cabo el 5 de julio, día de la jornada para verificar boletas, actas y líquido indeleble; y la tercera, una vez concluido el cómputo distrital, para verificar las boletas y actas electorales y extraer el líquido indeleble para analizar sus características y calidad. Las boletas estaban adheridas a un talón foliado con información sobre entidad federativa, distrito electoral, tipo de elección y número progresivo de folio correspondiente.

Cabe señalar que no se observó anomalía alguna en ninguna de las verificaciones, que delante de miembros de los consejos distritales, representantes de partidos y hasta observadores electorales y que los resultados fueron asentados en actas circunstanciadas y aprobadas en sesiones de consejo públicas.

5.3.11 MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA JORNADA ELECTORAL

5.3.11.1 SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL (SIJE 2009)

El Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del 29 de octubre de 2008, aprobó el diseño, instalación y operación del Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009 (SIJE 2009), para que los consejos distritales, locales y el Consejo General estuvieran informados oportunamente sobre lo acontecido ese día.

Saber con exactitud qué sucedió en todas las mesas directivas de casilla en el jornada electoral del 5 de julio de 2009; su debida composición e instalación; la disposición de la documentación y materiales electorales; el adecuado desarrollo de la votación; los incidentes suscitados y su atención, fue condición indispensable para que los órganos del Instituto cumplieran sus obligaciones y atribuciones legales.

La Vocalía de Organización Electoral fue el área responsable de coordinar y operar el Sistema en donde se registró la información de la instalación, e integración de las mesas directivas de casilla, presencia de representantes de partidos políticos y observadores electorales e incidentes suscitados. Para operar el sistema los integrantes de dicho órgano fueron debidamente capacitados participando en cursos y simulacros sobre cómo funcionaba el SIJE 2009 y quiénes fueron los involucrados en su operación.

La información fue recopilada por los CAES en las visitas a las casillas que integraron su área de responsabilidad. Posteriormente, de conformidad con la programación de horarios, los datos recabados fueron transmitidos a las sedes distritales donde se capturaron inmediatamente en el Sistema. Esta información se recopiló, transmitió y capturó el día de la jornada electoral.

El primer reporte se programó a partir de las 8:00 horas, transmitiendo la información correspondiente a todas y cada una de las casillas que integraban las respectivas ARE. El segundo reporte comenzó a transmitirse una vez concluido el primero. Los incidentes fueron reportados de inmediato utilizando la línea telefónica expresamente asignada para tal efecto, independientemente de los horarios establecidos.

El Sistema permitió a la Junta Local Ejecutiva generar los reportes que sirvieron para el seguimiento oportuno del desarrollo de la jornada electoral en relación con los siguientes aspectos: instalación de casillas, integración de las mesas directivas, presencia de representantes de partidos políticos y de observadores electorales, así como los incidentes que se presentaron.

5.3.11.2 MECANISMOS DE RECOLECCIÓN Y TRASLADO DE PAQUETES ELECTORALES

Los consejos distritales 01, 02, y 04, tomando en cuenta su dispersión demográfica y su extensión geográfica, aprobaron por unanimidad la instalación de 14 Centros de Recepción y Traslado (CRyT) y designaron a los responsables y personal de apoyo para cada uno, mientras que en el distrito 03 los presidentes de las mesas directivas de casilla entregaron directamente sus paquetes electorales a

la sedes distrital asegurándose que lo hicieran en tiempo y forma y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 285 del COFIPE.

Artículo 285

1. Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;

b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y

c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

2. Los consejos distritales, previamente al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los plazos anteriores para aquellas casillas que lo justifiquen.

3. Los consejos distritales adoptarán previamente al día de la elección, las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones sean entregados dentro de los plazos establecidos y para que puedan ser recibidos en forma simultánea.

4. Los consejos distritales podrán acordar que se establezca un mecanismo para la recolección de la documentación de las casillas cuando fuere necesario en los términos de este código. Lo anterior se realizará bajo la vigilancia de los partidos políticos que así desearan hacerlo.

5. Se considerará que existe causa justificada para que los paquetes con los expedientes de casilla sean entregados al consejo distrital fuera de los plazos establecidos, cuando medie caso fortuito o fuerza mayor.

6. El consejo distrital hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes a que se refiere el artículo 290 de este código, las causas que se invoquen para el retraso en la entrega de los paquetes.

Considerando lo anterior y tomando en cuenta la dispersión demográfica y extensión geográfica de sus distritos, los consejos distritales 01, 02 y 04, en

sesiones ordinarias celebradas el 25 de mayo de 2009, aprobaron por unanimidad la instalación de 14 Centros de Recepción y Traslado (CRyT) y designaron a los responsables y personal de apoyo para cada uno.

Por su parte, la Junta Distrital Ejecutiva 03 decidió no proponer la adopción de ningún mecanismo de recolección y recomendó al Consejo Distrital, que los presidentes de las mesas directivas de casilla entregaran directamente sus paquetes electorales a la sedes distrital.

Finalmente, los consejos distritales decidieron que cada centro iniciara su operación a las 17:00 horas del 5 de julio y terminara hasta recolectar el último paquete electoral. En cada caso se levantó un acta circunstanciada en la que constó el inicio y clausura de operación del centro, entregando copia de la misma a los representantes de los partidos políticos.

5.3.12 MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA LA JORNADA ELECTORAL 2009

Tabla 9**Medios de comunicación empleados por los CAES durante la jornada electoral por distrito electoral**

Distrito Electoral	Número de CAE	Tipo de Medio de Comunicación					Total
		Telefonía Celular	Telefonía Pública		Radio comunicación	Telefonía Satelital	
			Urbana	Rural			
01	124	48	0	64	0	12	124
02	104	104	0	0	0	0	104
03	68	68	0	0	0	0	68
04	77	77	0	0	0	0	77
Total	373	297	0	64	0	12	373

Fuente: Elaborado con base en los medios de comunicación empleados por los CAE durante la jornada electoral.

5.3.13 JORNADA ELECTORAL 2009

5.3.13.1 SESIONES PERMANENTES DE LOS CONSEJOS LOCAL Y DISTRITALES

A las ocho horas del 5 de julio de 2009, inició la sesión extraordinaria del Consejo Local, estando inscrito como primer punto del orden del día, la declaratoria de sesión permanente de la jornada electoral para la renovación de la cámara de diputados.

En el Instituto Electoral de Querétaro inició también a las 8:00 hrs la declaratoria de sesión permanente de la jornada electoral para la elección del ejecutivo, cabildos y renovación de la legislatura.

5.3.14 OPERACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL (SIJE) 2009

5.3.14.1 INSTALACIÓN DE CASILLAS

Tabla 10

Número de casillas reportadas como instaladas, según condición de instalación y hora de corte

Distrito Electoral	Casillas Aprobadas	Casillas reportadas al SIJE 2009							
		Corte a las 13: 00 horas				Cierre del sistema			
		Instaladas	%	No instaladas	%	Instaladas	%	No instaladas	%
01	502	502	100	0	0	502	100	0	0
02	494	494	100	0	0	494	100	0	0
03	499	495	99.20	4	0.8	499	100	0	0
04	505	485	96.03	20	3.9	505	100	0	0
Total	2,000	1,976	98.8	4	0.2	2,000	100	0	0

Fuente: Elaborado con base en la información del SIJE 2009, al corte de las 13:00 horas y cierre del sistema.

Desde el primer reporte ocurrido a las 13:00 hrs. Ya se había instalado el 100% de las casillas.

5.3.14.2 PRESENCIA DE REPRESENTANTES DE PARTIDOS ANTE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS

Todas las casillas instaladas reportaron representantes de partidos políticos siendo el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional los partidos que tuvieron más representantes en las casillas electorales, sin que pudieran acreditar representantes en todas las casillas.

5.3.14.3 PRESENCIA DE OBSERVADORES ELECTORALES EN LAS CASILLAS ELECTORALES

Solamente un 6% de casillas tuvo presencia de observadores electorales.

5.3.14.4 INCIDENTES

Tabla 11

Incidentes: distribución del número de incidentes reportados durante la jornada electoral, según tipo, por distrito electoral

Distrito Electoral	Número de incidentes																						
	Total	Casilla no instalada	Cambio de lugar de la casilla sin causa justificada	Instalación de la casilla antes de las 08:00 hrs.	Suspensión temporal de la votación por causas de fuerza mayor					Suspensión definitiva de la votación por causas de fuerza mayor					Propaganda partidaria en el interior o en el exterior de la casilla no permitir el acceso a representantes de los partidos políticos y/o coaliciones acreditados en la casilla	Algún elector sufraga sin:		Obstaculización o interferencia en el desarrollo normal de la votación por parte de:				Resueltos	
					Urgencias o riesgos de violencia en la casilla	Urgencias o riesgos de violencia en la casilla	Urgencias o riesgos de violencia en la casilla	Urgencias o riesgos de violencia en la casilla	Otras	documentación o materiales	documentación o materiales	documentación o materiales	Otras	Credencial para votar		Aparición en la mesa nominada de electores o en las listas adicionales	Ausencia prioritaria o definitiva de algún funcionario de la mesa directiva una vez instalada la casilla	Algún representante de partido político	Otra persona ajena a la casilla	Cierre de la votación antes de las 10:00 hrs., sin que hubieran votado todos los electores incluidos	Mantenimiento de la casilla después de las 10:00 hrs., sin que se encuentren electores formados para votar		
01	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
02	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	3	0	14	3	10	3	0	0	0	27
03	18	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	0	3	8	1	1	0	0	0	0	7
04	14	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	3	3	1	4	0	0	0	10
Total	74	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	10	3	4	25	7	13	7	0	0	0	45

Fuente: SIJE 2009.

5.3.15 RECEPCIÓN DE PAQUETES ELECTORALES

5.3.15.1 OPERACIÓN DE LOS MECANISMOS DE RECOLECCIÓN Y TRASLADO DE LOS PAQUETES ELECTORALES

Considerando la dispersión demográfica y extensión geográfica de sus distritos, los consejos distritales 01, 02 y 04, en sesiones ordinarias celebradas el 25 de mayo de 2009, aprobaron por unanimidad la instalación de 14 Centros de Recepción y Traslado (CRyT) y designaron a los responsables y personal de apoyo para cada uno.

La ejecución de esos mecanismos permitió la entrega simultánea de los expedientes de las mesas directivas de casilla de los municipios que fueron

atendidos, garantizando que se realizara dentro de los plazos legales; permitió saber también cual fue el camino que tomó cada paquete electoral una vez clausurada la casilla; facilitó la labor de los funcionarios de las mesas directivas de casilla y ofreció a los partidos políticos la certeza del sitio exacto en donde se encontraban los expedientes antes de ser recibidos en las sedes distritales.

Por su parte, la Junta Distrital Ejecutiva 03 decidió no proponer la adopción de ningún mecanismo de recolección y recomendó al consejo distrital que los presidentes de las mesas directivas de casilla entregaran directamente sus paquetes electorales a la sedes distrital.

Tabla 12

Concentrado estatal de mecanismos de recolección y traslado

Distrito Electoral	*Tipo de mecanismo aprobado			N° de paquetes a recibir	*Tipo de mecanismo instalado			N° de paquetes recibidos	N° de traslados	Presencia de Representantes de los Partidos Políticos y Coaliciones										Tipo de custodia			Observaciones
	1	2	3		1	2	3			PAN	PRI	PRD	PVEM	PTC	CNA	PSD	Municipal	al	Estatal	Militar			
01	10	0	0	434	10	0	0	434	10	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0		
02	3	0	0	239	3	0	0	239	3	4	1	0	0	0	0	1	0	0	0	3	0		
04	1	0	0	62	1	0	0	75	1	3	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0		
Total	14	0	0	735	14	0	0	748	14	13	2	0	0	1	0	1	0	1	0	13	0		

Fuente: Sistema de distribución de la documentación y materiales electorales del Red IFE. *1: Centro de Recepción y Traslado Fijo 2: Centro de Recepción y Traslado Itinerante 3: Dispositivo de Traslado de Presidentes de Mesas Directivas de Casillas.

5.3.15.2 ENTREGA-RECEPCIÓN EN LOS CONSEJOS DISTRITALES

Una vez levantadas las actas de escrutinio y cómputo de los votos, el presidente de la mesa de casilla, entrega el paquete electoral al centro de recepción correspondiente o al consejo distrital según el caso. Los secretarios de los consejos distritales levantaron las actas circunstanciadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2, del artículo 290 del COFIPE, en las que se hizo constar la fecha, hora y condiciones en que se recibió cada uno de los 2,000 paquetes electorales. Todos los paquetes electorales se recibieron antes de las 12:00 hrs.

del 6 de julio según lo previsto en el artículo 285 del COFIPE que prevé los términos y mecanismos que puede adoptar cada entidad federativa. Cuatro paquetes recibidos en el Distrito 04 mostraron alteraciones.

Tabla 13
Concentrado estatal de la recepción de paquetes electorales en las sedes de los consejos distritales

Dt	Casillas	Total de Casillas instaladas	Número de paquetes electorales													Estado que guarda				
			Total de Paquetes recibidos		Horario de recepción											Sin muestras de alteración		Con muestras de alteración		
					5 de julio				6 de julio				De las 00:00 del 7 de jul. en adelante							
					Antes de las 20:00 hrs		De 20:00 a 23:59 hrs		De 00:00 a 11:59 hrs		De 12:00 a 23:59 hrs									
			No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	Firmado	Sin firma	Firmado	Sin Firma		
01	502	502	50	100	2	0	1	0.2	67	13.3	43	86.4	0	0	0	0	24	26	0	0
02	494	494	49	100	4	1	3	0.6	25	51.0	23	48.3	0	0	0	0	24	25	0	0
03	499	499	49	100	9	0	12	2.4	48	97.5	2	0.4	0	0	0	0	13	35	6	4
04	505	505	50	100	5	2.7	14	2.7	49	97.3	0	0	0	0	0	0	15	35	0	0
Total	2,000	2,000	2,000	100	30	1.5	1,295	64.75	675	33.75	0	0	0	0	0	0	769	1,221	6	4

Fuente: Sistema de distribución de la documentación y materiales electorales del Red IFE.

5.3.16 SISTEMA DE REGISTRO DE ACTAS (ANTES RESULTADOS PRELIMINARES)

El Sistema Informático de Resultados Preliminares (registro de actas de escrutinio y cómputo de casillas, operado a través de la RedIFE), estableció los procedimientos de captura y validación de los resultados electorales, de conformidad con lo establecido en el artículo 291 del COFIPE. Este sistema fue de gran utilidad dentro de las actividades de seguimiento a cada uno de los consejos

distritales, permitiendo que los representantes de los partidos políticos, consejeros y observadores electorales visualizaran los resultados cuando el presidente de cada consejo distrital iba dando lectura en voz alta a los paquetes electorales que arribaban. El sistema dio transparencia a los resultados preliminares que se iban generando el mismo día cinco de julio y en la madrugada del día seis de julio de 2009, en los consejos distritales.

Vistos los resultados preliminares y el sentido de la votación y porcentaje que resultó, se pudo determinar que los consejos distritales 02 y 03, de conformidad a lo establecido en la Ley de la materia observaron los supuestos por lo que debieron llevar a cabo un recuento total; mientras que los consejos distritales 01 y 04 no se ubicaron en dicho supuesto, pero sí debieron de realizar un recuento parcial.

5.3.17 PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES (PREP)

El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) es un sistema para difundir de manera inmediata al Consejo General del IFE, a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en general, los resultados de las elecciones federales, contando los votos de las actas de escrutinio y cómputo que se reciben en los Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT).

En cada junta distrital se instala un CEDAT donde se acopian las actas de escrutinio y cómputo, para su captura y transmisión al Centro Nacional de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP). Las funciones que se llevan a cabo en los CEDAT son fundamentales para el PREP, su objetivo es el acopio y transmisión de los datos de los votos registrados en la jornada electoral, en cada acta de escrutinio y cómputo; con la finalidad de ser difundidos por el IFE.

Se realizaron pruebas y simulacros nacionales, cuya finalidad fue la de probar bajo escenarios similares al de la jornada electoral, el funcionamiento y

desempeño de todos los componentes del PREP, para descartar posibles fallas del sistema el día de la jornada electoral y para dar cabal cumplimiento al programa de pruebas nacionales del PREP.

En los cuatro distritos electorales de Querétaro se capturó el 100% de las casillas y un 99.87% de los sobres que contienen las actas de escrutinio y cómputo, la cifra más alta de todas las elecciones federales.

5.3.18 CÓMPUTOS DE LAS ELECCIONES

5.3.18.1 SESIÓN DE CONSEJO LOCAL DE SEGUIMIENTO A LOS CÓMPUTOS DISTRITALES

El ocho de julio de dos mil nueve a partir de las 8:00 hrs. inició la sesión especial del Consejo Local en el Estado de Querétaro declarándose sesión permanente para realizar el seguimiento a las sesiones de cómputo en los consejos distritales de la entidad. Los consejos distritales también se declararon en sesión permanente; el 02 y 03, estaban ubicados en el supuesto legal, que señala que si el partido político en segundo lugar de la votación solicitara el recuento total de votos este se desarrollaría en el seno de los consejos. Los consejos distritales 01 y 04 no se ubicaron en ese supuesto legal, pero sí en el supuesto legal del artículo 295 del COFIPE.

En los distritos 02 y 03 se formaron cinco grupos de trabajo respectivamente, para realizar un recuento total de votos; y en el caso los distritos 01 y 04, se llevo a cabo un recuento parcial de votos, integrando dos grupos de trabajo para cada consejo distrital.

Finalmente, siendo ya el día diez de julio de dos mil nueve, después de los recesos aprobados en el Consejo Local se procedió a informar que el Consejo Distrital 03 había concluido el recuento total de votos, con la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez en punto de las 11:45 horas, no presentándose incidente alguno; respecto al Consejo Distrital 01, concluyó los trabajos del recuento parcial de votos, con la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección a las 15:00 horas, sin ningún incidente; referente al Consejo Distrital

04, llevó a cabo un recuento parcial de votación, mismo que culminó con la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección a las 14:30 horas, presentándose, en el seno de este Consejo, una falla técnica en el Sistema retrasó la conclusión del cómputo; y por último, el Consejo Distrital 02, concluyó su sesión de cómputo total de la votación, con la entrega de la Constancia de Mayoría y Validez de la elección, a las 03:15 horas del día diez de julio de dos mil nueve, sin ningún incidente.

Posteriormente y después de haber realizado los cómputos distritales por ambos principios, se dio lectura a la Declaratoria de Validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que obtuvo la mayoría de votos; al darse por cumplidos los requisitos de elegibilidad de los candidatos de la fórmula ganadora, les fue entregada la constancia de Mayoría a las fórmulas que resultaron ganadores.

5.3.18.2 CÓMPUTO DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En los consejos distritales también se realizaron las sesiones de cómputo de la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional que se llevaron a cabo en cada uno de los consejos distritales, mismos que se remitieron a la cabecera de circunscripción plurinominal.

5.3.18.3 INTEGRACIÓN Y REMISIÓN DE EXPEDIENTES DE CÓMPUTO DISTRITAL

De conformidad con lo establecido en los artículos 300, párrafo 1, incisos a) y b) y 301, párrafo 1, inciso c) del COFIPE y concluidos los cómputos distritales, los presidentes de los consejos distritales en la entidad integraron los expedientes correspondientes a la elección de diputados federales por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para el Proceso Electoral Federal 2008-2009.

Querétaro realizó la entrega de expedientes de diputados electos por los principios de mayoría relativa el día 20 de julio a la Secretaría Ejecutiva del IFE y el 21 de julio a la Cámara de Diputados.

Dando cumplimiento al artículo 301, párrafo 1, inciso e) del COFIPE, el 18 de julio de 2009, los secretarios de los consejos distritales entregaron al Consejo Local de Nuevo León, cabecera de la segunda circunscripción plurinominal con sede en la ciudad de Monterrey, los expedientes de los cómputos distritales de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, integrado con las actas originales, copias certificadas, y demás documentos.

5.3.19 CONVENIO DE APOYO Y COLABORACIÓN CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EL INSTITUTO ELECTORAL DE QUERÉTARO EN MATERIA DE ELECCIONES COINCIDENTES

El 5 de marzo de 1999 el Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral de Querétaro y el Gobierno del Estado de Querétaro firmaron el Convenio de Apoyo y Colaboración con motivo de la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos electorales competentes, con el propósito de apoyar el desarrollo de los comicios en la entidad, así como para la operación de los órganos desconcentrados y el desarrollo de los programas del Instituto en el estado.

A partir de esa fecha, las partes involucradas en el convenio han determinado suscribir los anexos técnicos correspondientes en cada una de las elecciones en que han coincidido. Para el Proceso Electoral Federal 2008-2009 se enlistan a continuación los instrumentos jurídicos que normaron el apoyo y colaboración para la celebración de los comicios locales y federales del 5 de julio de 2009.

Tabla 14**Instrumentos jurídicos celebrados en la Junta Local de Querétaro y IEQ**

Entidad y órgano local electoral	Instrumento	Objetivo	Fecha de firma
Querétaro Instituto Electoral de Querétaro	Anexo Técnico Número Diez al Convenio de Apoyo y Colaboración en Materia del Registro Federal de Electores.	Establecer las bases de colaboración para llevar a cabo acciones conjuntas en los trabajos de actualización cartográfica y de campañas de notificación ciudadana, con motivo del Convenio de Reconocimiento y Fijación de Límites Territoriales entre los Municipios de Querétaro y El Marqués, ratificado por el Congreso del Estado de Querétaro.	31/10/08
Querétaro Instituto Electoral de Querétaro	Anexo Técnico Número Once al Convenio de Apoyo y Colaboración en Materia de Elecciones Coincidentes.	Establecer las bases y los mecanismos operativos entre ambos organismos con el fin de apoyar el desarrollo de los comicios federales y locales que se celebraron en forma coincidente el 5 de julio de 2009 en el estado de Querétaro.	06/02/09

Fuente: Instituto Federal Electoral, Junta Local Ejecutiva en el estado de Querétaro. Archivo Institucional.

Tabla 15**Instrumentos Jurídicos celebrados en la Junta Local e IEQ**

Entidad y órgano local electoral	Instrumento	Objeto	Fecha de firma
Querétaro Instituto Electoral de Querétaro	Adenda al Anexo Técnico Número Once al Convenio de Apoyo y Colaboración en Materia de Elecciones Coincidentes.	Modificar la cláusula PRIMERA, apartado 1.13, a efecto de aumentar a 11 tantos impresos la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía.	15/06/09
Querétaro Instituto Electoral de Querétaro	Convenio Modificadorio a la Adenda al Anexo Técnico Número Once al Convenio de Apoyo y Colaboración en Materia de Elecciones Coincidentes.	Modificar la cláusula TERCERA, con el fin de reducir la cantidad que el organismo electoral local debió aportar por el aumento en la impresión de tantos de la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía.	20/06/09

Fuente: Instituto Federal Electoral, Junta Local Ejecutiva en el estado de Querétaro. Archivo Institucional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- México, es un Estado compuesto por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propias, la federación mexicana es un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dotadas de los elementos que concurren el ser del Estado: la población, el territorio y el poder de imperio ejercitable sobre aquélla y éstas. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la constitución del estado federal; sin embargo, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

SEGUNDA.- El pacto federal representa la posibilidad de gobiernos democráticos y sensibles a las demandas ciudadanas, de gobiernos coordinados; de una mayor igualdad y justicia social con respecto a la diversidad en las comunidades regionales, mientras que la descentralización descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. La descentralización del poder es condición para dar vigencia al Nuevo Federalismo en términos de equidad política y justicia.

TERCERA.- La democracia es condición para la expresión soberana de la voluntad popular; base del autogobierno de las partes de una federación, y

condición para que cada entidad pueda intervenir en la formación de la voluntad colectiva del todo federal. Los gobiernos locales deben tener la capacidad de integrar en su interior las prioridades del desarrollo local a través de un auténtico Federalismo “reconstruido” que traiga consigo una nueva y más justa distribución de los recursos entre la federación, los estados y los municipios y por consiguiente una administración eficiente y honrada en la que la participación ciudadana cobre gran importancia para lo que se requiere el fortalecimiento del Poder Judicial, una reforma electoral a fondo y un sistema de partidos competitivos.

CUARTA.- En agosto de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público y con personalidad jurídica propia, como encargado de la organización de las elecciones; se crea también el Registro Federal de Electores y se instituye una nueva credencial de elector. Sin embargo, el gran salto en busca de un sistema electoral verdaderamente democrático se dio al ciudadanizar tanto el Consejo General del IFE como los consejos electorales estatales, que serían elegidos ya no por el ejecutivo sino por el Congreso de la Unión, en el caso federal, y por los congresos estatales en las entidades federativas.

QUINTA.- A pesar de la promulgación de ejes rectores, existe una enorme asimetría en cuanto a las leyes electorales de cada Estado. Tenemos un sistema electoral que opera de manera paralela en dos planos y con legislaciones independientes aunque con una serie de disposiciones en común. El ámbito federal se rige por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y se encarga de organizar los comicios encaminados a la renovación de Presidente de la República y diputados federales y senadores, mientras que en el ámbito estatal hay una legislación por cada una de las entidades federativas, y se encarga de la renovación de los cargos de Gobernador, ayuntamientos y diputados locales.

SEXTA.- No se puede continuar ignorando el hecho de lo absurdo que resulta el mantener de manera permanente dos gigantescos aparatos encargados de las funciones en diferentes planos: el federal y el local. La doble estructura normativa y operativa tienen un impacto importante en los costos del sistema electoral y, de

manera indirecta, en la eficiencia. Tenemos hoy un sistema altamente costoso y complicado, así como un cuerpo de burócratas federales y estatales responsable de operarlo que ha disminuido la eficacia de nuestras instituciones debilitando también la confianza ciudadana en ellas, y sabemos que la confianza es el principal activo de los organismos electorales, por lo que su procuración y cuidado debe ser la primera obligación de las autoridades.

SÉPTIMA.- Los organismos electorales operan sin depender de la capacidad o de la buena o mala voluntad del funcionario encargado de dirigirlo, la institución es más importante que el funcionario. No podemos dejar de reconocer el avance que ha tenido el aspecto técnico de las estructuras electorales que al parecer ya están maduras para hacerse cargo de la responsabilidad de recibir y contar los votos de las elecciones estatales y las federales; el ciudadano que forma las mesas directivas de casilla ha aprovechado de manera sobresaliente la atribución legal de recibir y contar los votos, y eso constituye el mejor blindaje contra la siempre latente vocación intervencionista de los gobiernos estatales en turno.

OCTAVA.- La ciudadanía ha logrado con mucho éxito encargarse de la parte medular del proceso electoral que es el de organizar la jornada electoral y contar los votos; ¿por qué no dejarle a las entidades federativas la responsabilidad de todo esta parte del proceso, tanto para elecciones locales como federales, contribuyendo a la consolidación de un federalismo que redistribuye la responsabilidad y los recursos del gobierno federal hacia las instancias estatales, obteniendo además en ese curso un completo sentido ciudadano?.

NOVENA.- El IFE es el único órgano facultado por la Constitución para realizar las tareas de capacitación y educación cívica, mismas que se realizan entre los procesos electorales y que requieren de una capacidad instalada de recursos humanos y recursos financieros que podrían ser descentralizadas, dejando al IFE el diseño general de las políticas y a los estados la aplicación y adecuación de éstas atendiendo a las variables culturales, étnicas y sociales, sin tener que esquematizarlas desde el centro. Además, la mayoría de las entidades federativas

cuentan con estructuras permanentes que bien podrían aprovecharse en estas tareas contribuyendo a adelgazar la estructura del IFE.

DÉCIMA.- Hemos ya hablado de la duplicidad de funciones en nuestro actual sistema mixto de organización electoral; es tiempo ya que las autoridades federales y locales revisen el sistema electoral mexicano y reconozcan el alto costo que para el erario público representan los sistemas electorales tanto federales como locales en México. Es necesario simplificar la normatividad y la organización electoral para hacerlas menos costosas y más eficientes; alcanzar un sistema electoral con funciones diferenciadas para el IFE y los órganos estatales, reduciendo las enormes y costosas burocracias, consolidando la confianza ciudadana y fortaleciendo la autonomía de los estados y el pacto federal.

PROPUESTA PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN ELECTORAL EFECTIVA CON REGLAS Y ATRIBUCIONES CLARAS

Como ya vimos, a partir de la creación del IFE en 1990, la renovación de cargos de elección popular en nuestro país se ha venido dando a través de dos estructuras: autoridades electorales federales y autoridades electorales estatales. Este primer paso en su momento sirvió para garantizar el profesionalismo del personal y la eficiencia en la preparación y vigilancia de los comicios, pues se diseñó el complicado entramado operativo y técnico con un marco normativo complejo y múltiples candados que daría certidumbre a la recepción y conteo de votos.

Una vez implementada y probada la capacidad operativa del personal profesional del IFE, los partidos de oposición impulsaron lo que en 1997 constituyó otro gran avance: la ciudadanización del Consejo General del IFE. Esta reforma contribuyó a restablecer la confianza no sólo de los partidos sino también de los ciudadanos en el árbitro electoral, lo que deriva automáticamente en la certidumbre de imparcialidad del árbitro, lo que independientemente del resultado de los comicios, garantizaba la confianza en la vía democrática para acceder al poder.

Es a partir del 2003 cuando los partidos políticos, buscando irresponsablemente “ventajas” electorales, desplazaron la idea de un IFE imparcial por la de un IFE favorable a sus intereses, y dieron pié a la conformación de un Consejo General (CG) repartido de acuerdo a cuotas. Esto generó una desconfianza en el máximo órgano de decisión del IFE, sembrando el germen de la desconfianza en los procesos electorales por venir.

Esto nos lleva a la reflexión de que además de la duplicidad de funciones, el excesivo poder concentrado en el CG del IFE mueve a los partidos y ahora incluso a los poderes fácticos -como los dueños de los medios de comunicación- a buscar el control o cuando menos la influencia en este órgano. Así que al restar poder al IFE, se quita presión hacia el CG.

Estas consideraciones imponen hacer un alto en el camino para evaluar la eficacia de nuestro sistema electoral y la eventual pertinencia de avanzar hacia una descentralización electoral efectiva. Dieter Nohlen, estudioso de los sistemas electorales del mundo, establece que el mejor sistema electoral no existe ya que funcionan en contextos complejos influenciados por factores diferentes, por lo que los sistemas electorales se deben adecuar y confeccionar de acuerdo a las características de cada país.

Un rediseño normativo y operativo de nuestro sistema electoral que lo encamine hacia una descentralización efectiva es una enorme tarea que necesitaría convocar a dos diferentes equipos de trabajo: por un lado un grupo de negociación y análisis político, jurídico y legal, y por otro lado un grupo de especialistas en las diferentes áreas técnicas y operativas involucradas en el cambio, lo cual rebasa las pretensiones de este trabajo. Nuestro objetivo es delinear las ideas generales que pueden servir como punto de partida para la discusión y análisis del tema.

Considerando la existencia de una infraestructura y experiencia electoral en las 32 entidades de la República, proponemos descentralizar las funciones operativas de capacitación electoral y organización que maneja el IFE a través de sus juntas electorales locales y trasladarlas a los consejos estatales, los que tendrían a su

cargo la organización de la jornada electoral y el conteo de votos tanto para elecciones federales como locales, en el entendido de que se homologarían en todo el país las fechas de los comicios.

Así pues, para dar el siguiente paso en la federalización electoral se impone una nueva serie de reformas locales que iguale las disposiciones referentes a la operatividad de la recepción y conteo de votos, con lo que se tendría el piso necesario para poner en manos de las 32 entidades la responsabilidad de organizar las jornadas electorales tanto locales como federales, así como de emitir los resultados correspondientes.

Cuando se habla de descentralización de cualquier tipo de función pública se entiende la transferencia del poder de decisión y ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas, pero también a la sociedad que ahí habita. Luego entonces es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

- 1) La transferencia de competencias administrativas.
- 2) Los recursos para poder asumir las diversas competencias.
- 3) La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Estos tres aspectos están cubiertos en la figura de los consejos electorales locales conformados a partir de 1996 a imagen del Consejo General del IFE, y cuentan con la infraestructura material y humana necesaria para absorber las funciones operativas actualmente duplicadas (capacitación electoral y organización), además de contar con la experiencia acumulada en varios procesos electorales en cuanto a la toma de decisiones y manejo de los inevitables conflictos que surgen durante las campañas electorales .

Conviene detenernos aquí en un importante aspecto a tener en cuenta: al trasladar a las 32 entidades federativas una serie de responsabilidades hasta ahora en manos del IFE, se diluye la importancia política de las áreas en cuestión, lo que quitaría presión al Consejo General del IFE y por lo tanto se diluye el interés de los partidos por tener el control de este órgano. Esto nos daría la oportunidad

de ver consejeros cada vez más independientes con respecto a los intereses partidistas.

No ignoramos que una carga de presión política se trasladaría a los Estados, pues la experiencia nos dice que el gobernador en turno generalmente tiende a buscar el control del órgano electoral local, el hecho de que sean 32 Consejos Electorales los responsables de recibir y contar los votos, crearía un balance “natural”, que aún con sus imperfecciones sería un modelo más difícil de ser controlado por una sola fuerza política. También se elevaría el grado de dificultad para los diferentes intereses que obscuramente buscan incidir en las decisiones en materia electoral mediante consejeros afines, pensamos desde luego en los dueños de los medios de comunicación en general y de las televisoras en particular.

Ahora bien, los cambios necesarios se deberán de dar en dos planos: uno es el rediseño de normas y leyes, y otro es el de la aplicación y operación de dichas normas.

El plano normativo de lo electoral tendría que contemplar una ley electoral general para todo el país, es decir, disposiciones legales de carácter federal que detallen una serie de normas y procedimientos que tendrían que ser adoptados por las 32 legislaciones locales. Estos cambios tendrían que ser discutidos y consensuados por las actuales autoridades federales en conjunto con las estatales, extrayendo las mejores prácticas y experiencias que son material invaluable para propuestas y mejorías.

Lo importante será acordar el conjunto de reglas comunes dejando desde luego espacio y respeto a las autonomías, para establecer los ámbitos de competencia claramente diferenciados.

No propongo la desaparición del IFE ni la desaparición de los organismos electorales estatales. Tampoco el federalismo total o la descentralización total, sino un esquema en el que cada una de las instancias mantenga y ejerza las actividades y tareas acordes a su esencia. La naturaleza misma de cada actividad es lo que determinará cual instancia será la encargada de aplicarla. Por ejemplo,

la elaboración del padrón electoral corresponde al ámbito federal, mientras que la decisión de la ubicación de casillas corresponderá únicamente a la instancia estatal.

En seguida enlisto una serie de propuestas mínimas para implementar con éxito un proceso electoral descentralizado:

- a. **Financiamiento público.** El dinero lo deberán recibir los partidos únicamente del ámbito federal. Actualmente los partidos reciben recursos por parte del IFE y también por parte de los consejos estatales. Estos dos financiamientos tienen mecanismos diferentes de distribución y fiscalización, ya que cada instancia lo regula por separado. Esto genera problemas de fiscalización y transparencia, lo que contribuye a la percepción negativa que los ciudadanos tenemos de los partidos.
- b. **Fiscalización a partidos políticos.** Este tema se deriva del anterior, ya que al recibir dinero de una sola instancia, se rendirán los informes correspondientes a la aplicación del gasto ante una sola instancia. Hasta ahora los partidos reportan una parte a la federación y otra a los estados, lo que hace difícil la consolidación, pues en los estados hay muchas diferencias en cuanto a las herramientas legales que les facultan para fiscalizar adecuadamente a los partidos. El IFE por su parte en 20 años ha logrado consolidar amplias facultades legales para vigilar el gasto partidista así como un sólido equipo técnico especialista en este rubro.
- c. **Transferencia de competencias de organización y capacitación electoral a los estados.** Ya explicamos ampliamente el porqué de la pertinencia de eliminar estas facultades del IFE, y vimos como los principales problemas que enfrenta nuestro sistema electoral tienen su origen en la duplicidad de funciones, dobles equipos de burócratas, dobles equipos de ciudadanos y dobles equipos de representantes de partidos. No hay razón para mantener

este doble esquema que implica grandes costos económicos y merma la eficiencia.

- d. Cómputo electoral. El cómputo lo realizaría en primera instancia el grupo de ciudadanos que fungen como funcionarios de la casilla única (federal y estatal). Los resultados de cada casilla se trasladan al consejo estatal correspondiente. Cada mesa directiva de casilla habrá hecho el cómputo por separado de cada elección, así que a los consejos llegarán las actas correspondientes al ámbito local y las del ámbito federal. Estas últimas una vez consolidadas se enviarán a la autoridad federal, que se limitará a efectuar la sumatoria de los 32 resultados estatales para emitir un resultado. En cuanto a lo local, los resultados finales estarán a cargo del consejo estatal.
- e. Facultades y recursos a los estados para la educación cívica y promoción de cultura democrática. Aunque esta actividad se desarrolla fuera de los periodos electorales, es de suma importancia. Actualmente el IFE es la instancia que tiene las facultades legales (Art. 41 de la Constitución federal) para diseñar e implementar las actividades tendientes a la difusión de la educación cívica entre la población del país. Esta tarea la podrían desempeñar con mayor eficacia los estados, pues la educación y cultura política dependen en gran medida de factores culturales, sociales y políticos que tienen particularidades vinculadas con las diferentes regiones, por lo que no presentan un patrón común que pueda ser centralizado, con lo que fortalecería el pacto federal.
- f. Redimensionamiento del IFE. En el nuevo esquema, el IFE debe conservar en la esfera de su competencia, aquéllas relacionadas con la homologación de normas. Pero a nivel operativo, consideremos que al trasladar las facultades de organización y educación cívica a los estados, estas áreas

que ahora son enormes llevarían a un necesario adelgazamiento de las juntas locales y distritales, las cuales deberán conservar solo la vocalía del Registro Federal de Electores, de tal manera que las vocalías ejecutiva, de organización y de educación cívica tendrían que desaparecer, así como los respectivos consejos. Es decir, prácticamente se dismantlaría la infraestructura que actualmente el IFE tiene en los estados de manera permanente, incluyendo oficinas, bodegas, vehículos, personal, etc.

Así pues, las principales ventajas derivadas del cambio de sistema electoral son las siguientes:

- Optimización de recursos económicos, materiales y humanos.
- Garantía de profesionalismo y eficiencia en la organización de los comicios.
- Simplificación de procedimientos.
- Consolidación de la confianza ciudadana en lo electoral.
- Fortalecimiento de la autonomía de los estados.

De acuerdo a nuestra propuesta, se hace necesario modificar el actual ordenamiento electoral básicamente en las siguientes normas:

Artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que las autoridades electorales locales asuman facultades de organización de los procesos electorales federales, así como de capacitación y educación cívica.

En concordancia con la modificación anteriormente señalada, deberán ser adecuadas todas aquellas normas contempladas en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), particularmente las siguientes:

Artículo 104; artículo 116; artículo 118; artículo 119; artículo 122; artículo 130; artículo 132; artículo 136; artículo 141 y todos los aplicables.

Asimismo, cada entidad federativa deberá hacer las modificaciones pertinentes a su ordenamiento electoral.

Bibliografía

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La Reforma Política de 1996 en México*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, Editorial UNAM, 1997.

AZIZ . NASSIF, Alberto, "Municipio y Transición Política: ~~una Mirada~~ ^{una Mirada}", en MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "Reflexiones en torno a una Reforma de la Legislación Electoral Federal" en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, México, Editorial IFE, 1993.

BAZDRESCH PARADA, Miguel, "Gestión Municipal y Cambio Político", en MERINO, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, Colegio de México, 1994.

BENSON, Nettie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.

BORJA, Jordi y CASTELLS Manuel, *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, Madrid, 1997.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20^a ed., México, Editorial Porrúa, 2009.

CALDERÓN ALZATI, Enrique y CAZÉS MENACHE, Daniel, *Las Elecciones Presidenciales de 1994*, México, Editorial UNAM, 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Los escenarios de la transición política mexicana, en Tendencias del cambio democrático*, México, Editorial UNAM, 1994.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Las Reformas de 1996*, México, Editorial Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C., 1998.

COLOM, Francisco, *Razones de identidad. Pluralismo e integración política*, México, Anthropos, Barcelona, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ordenamientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, D.F. 2008, t. I.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ordenamientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 2008, t. II,

COLLIARD, J. C. *et al*, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, Blume, 1981.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, México, Editorial Porrúa, 2000.

CROISAT, Maurice, *El Federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Editorial Hacer, 1994.

De Swaan, Abram, *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992.

ELAZAR, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Editorial Hacer, 1990.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, retos y perspectivas de la administración municipal en México, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. III, núm. 2, segundo semestre, 1994.

GARRIDO FALLA, Fernando. La descentralización administrativa, en *Revista de Administración*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985.

GUTIÉRREZ VIDAL, Manuel y MARTÍNEZ PELLEGRINI, Sarah, El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. III, núm. 1, 1994.

HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 2001.

JIMÉNEZ, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Junta Local Ejecutiva del estado de Querétaro, *Memoria del Proceso Electoral Federal 2008-2009*.

KRAUZE, Enrique, "Procurando Entender", *Revista Vuelta*, Suplemento Extraordinario, México, núm. 207, febrero de 1994.

LARA SÁENZ, Leoncio, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México - Centro América, México, Editorial UNAM, 1992.

MORA, José María Luis, De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837, en *Obras Sueltas*, México, Editorial Porrúa, 1963.

MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, Editora Nacional, México, 1981.

NIETO SOLÍS, José A., *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI, Madrid, 1995.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

NÚÑEZ OROZCO GÓMEZ, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*, México Editorial Porrúa, 1993.

PORRÚA PEREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, 2003.
RAMOS OSORIO, Marcos, *Teoría Política y Derecho Electoral*, México. Editorial Porvenir, 1997.

RANDALL, Stephen y Gibbins, Roger, *Federalism and the New World Order*, Calgary, University of Calgary Press, 1994.

REYES HEROLES, Jesús, *El Liberalismo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, t. II, 1982.

RETORTILLO BAQUER, Sebastián Martín, "Descentralización Administrativa y Organización Política" en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64 julio-diciembre, 1985.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, España, Editorial Alianza, 2000.

STEWART, W.H., *Concepts of Federalism*, Boston, University Press of American Books, 1984.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 24ª ed., México, Editorial Porrúa. 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis. *El antiguo régimen y la revolución*, trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Editorial Guadarrama, 1969.

TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América*, 4ª ed., trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

TORO, Alfonso, *Compendio de historia de México: La revolución de independencia y México independiente*, México, Selfa, 1926.

ZEDILLO, Ernesto. " Un nuevo federalismo para fortalecer la unidad nacional ", palabras del Presidente de la República en el Foro Nacional hacia un auténtico federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en *Revista Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 36, marzo-abril, 1995.

ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro, "Fortalecimiento de las autonomías y democracia política y administrativa ", en *Revista de Administración Pública, Descentralización*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 63-64, julio-diciembre, 1985.

APÉNDICES

LISTA DE TABLAS

Tabla 1

Lista definitiva de casillas aprobadas por los consejos distritales.

Tabla 2

SES y CAES autorizados y contratados con base en los listados aprobados por los consejos distritales en el mes de febrero.

Tabla 3

Resultados de la Primera Insaculación.

Tabla 4

Resultados de la Visita y Entrega de Notificaciones a Ciudadanos Insaculados y tomados de la Lista Nominal.

Tabla 5

Resultados de la Primera Etapa de Capacitación.

Tabla 6

Ciudadanos Capacitados Aptos.

Tabla 7

Representaciones Porcentuales de Ciudadanos Capacitados Aptos contra Insaculados, Notificados y Capacitados.

Tabla 8

Concentrado estatal de la acreditación de Representantes de Partidos Políticos ante Mesas Directivas de Casillas.

Tabla 9

Concentrado estatal de la acreditación de Representantes Generales de Partidos Políticos.

Tabla 10

Medios de comunicación empleados por los CAES durante la jornada Electoral por Distrito Electoral.

Tabla 11

Número de casillas reportadas como instaladas, según condición de instalación, hora y corte.

Tabla 12

Incidentes: distribución del número de Incidentes reportados durante la Jornada Electoral, según Tipo, por Distrito Electoral.

Tabla 13

Concentrado Estatal de Mecanismos de Recolección y Traslado.

Tabla 14

Concentrado Estatal de la recepción de Paquetes Electorales en las sedes de los Consejos Distritales.

Tabla 15

Instrumentos Jurídicos celebrados en la Junta Local y el Organismo Electoral Local.

Tabla 16

Instrumentos Jurídicos celebrados en la Junta Local y el Organismo Electoral Local.