

# Democracia, participación ciudadana y justicia electoral

Reflexiones y retos derivados  
del proceso electoral 2008-2009

# Memoria





CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Consejera presidenta</i>	BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ
<i>Consejeros electorales</i>	GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ CARLA A. HUMPHREY JORDAN YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ NÉSTOR VARGAS SOLANO
<i>Secretario ejecutivo</i>	BERNARDO VALLE MONROY

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	
<i>Propietario</i>	JUAN DUEÑAS MORALES
<i>Suplente</i>	ELSY LILIAN ROMERO CONTRERAS
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	
<i>Propietario</i>	MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
<i>Suplente</i>	ENRIQUE ÁLVAREZ RAYA
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	
<i>Propietario</i>	MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
<i>Suplente</i>	JOSÉ ANTONIO ALEMÁN GARCÍA
PARTIDO DEL TRABAJO	
<i>Propietario</i>	ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
<i>Suplente</i>	ÓSCAR FRANCISCO CORONADO PASTRANA
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	
<i>Propietaria</i>	ZULY FERÍA VALENCIA
<i>Suplente</i>	SAMUEL RODRÍGUEZ TORRES
CONVERGENCIA	
<i>Propietario</i>	ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
<i>Suplente</i>	HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA
NUEVA ALIANZA	
<i>Propietaria</i>	HERANDENY SÁNCHEZ SAUCEDO
<i>Suplente</i>	JORGE HERNÁNDEZ MORALES

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

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	
<i>Propietario</i>	MAURICIO TABE ECHARTEA
<i>Suplente</i>	FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	
<i>Propietario</i>	EMILIANO AGUILAR ESQUIVEL
<i>Suplente</i>	ALICIA VIRGINIA TÉLLEZ SÁNCHEZ
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	
<i>Propietario</i>	ARMANDO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ
<i>Suplente</i>	VÍCTOR HUGO ROMO GUERRA
PARTIDO DEL TRABAJO	
<i>Propietario</i>	JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA
<i>Suplente</i>	JUAN PABLO PÉREZ MEJÍA
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	
<i>Propietario</i>	RAÚL ANTONIO NAVA VEGA
<i>Suplente</i>	NORBERTO ASCENCIO SOLÍS CRUZ

# Democracia, participación ciudadana y justicia electoral

Reflexiones y retos derivados  
del proceso electoral 2008-2009

# Memoria

del Congreso • 17, 18 y 19 de noviembre de 2009



PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL

Beatriz Claudia Zavala Pérez | *Consejera presidenta*

COORDINACIÓN GENERAL

Héctor Rosendo Ulises García Nieto | *Coordinador de asesores  
de la Presidencia del Consejo General*

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS

Guadalupe Angélica Carrera Dorantes | *Asesora de la Presidencia del Consejo  
General*

COORDINACIÓN DE EDICIÓN

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Laura Rebeca Martínez Moya | *Directora ejecutiva*

Corrección de estilo

Nilda Ibareguren | *Analista correctora de estilo*

Diseño

Xavier Aguilar Barragán | *Encargado del Departamento de Diseño y Edición*

Diagramación

Juan José R. Trejo | *Analista diseñador*

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal  
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica  
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan  
14386 México, D.F.  
[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1a. edición, octubre de 2010

ISBN: 978-607-7582-92-2

Impreso y hecho en México

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

ISBN para versión electrónica: 978-607-8396-17-7

# Índice

---

## PRESENTACIÓN

*Beatriz Claudia Zavala Pérez* ..... 9

## Conferencia magistral

### ELECCIONES Y EQUIDAD DE GÉNERO

*Gemma Bardají Blasco* ..... 11

## Mesa I

### CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN DEL VOTO

#### Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

##### Presentación del moderador

*Fernando Javier Bolio Vales* ..... 27

##### Experiencias, retos y propuestas para la construcción de ciudadanía

*Yolanda Columba León Manríquez* ..... 31

##### Capacitación electoral

*Hugo Alejandro Concha Cantú* ..... 39

##### Promoción del voto en el Estado de México durante el proceso electoral 2009

*Jesús Castillo Sandoval* ..... 47

##### Participación ciudadana

*Javier Llausás Magaña* ..... 59

## Conferencia magistral

### SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

*Fernando José Díaz Naranjo* ..... 65

## Mesa II

### VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN MÉXICO

#### Presentación de la moderadora

*María Elena Homs Tirado* ..... 79

#### Experiencia del sistema de votación electrónica en Coahuila

*Carlos Alberto Arredondo Sibaja* ..... 81

#### Experiencia del sistema de votación electrónica en Jalisco

*Carlos Alberto Martínez Maguey* ..... 91

## Mesa III

### RESULTADOS Y TENDENCIAS ELECTORALES

#### Presentación del moderador

*Néstor Vargas Solano* ..... 101

#### La importancia de resultados electorales preliminares

*Ignacio Méndez Ramírez* ..... 105

#### Conteos Dinámicos

*Alexander Balankin y Miguel Ángel Martínez Cruz* ..... 117

#### Conteos rápidos

*Adrián Villegas Carrasco* ..... 123

## Conferencia magistral

### LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA

*José Fernández Santillán* ..... 131

## Mesa IV

### VOTO EN BLANCO, VOTO NULO Y ABSTENCIONISMO

#### Presentación de la moderadora

*Cecilia Pérez Zepeda* ..... 147

#### Comparación de las plataformas electorales con la propaganda electoral

*Rodrigo Alfonso Morales Manzanares* ..... 149

#### Abstencionismo, voto en blanco y voto nulo

*Andrés Lajous* ..... 153

#### Abstencionismo, una propuesta para su disminución

*Arturo Bolio Cerdán* ..... 161

## Conferencia magistral

### REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

*Héctor Solorio Almazán* ..... 169

## Mesa V

### EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

#### Presentación del moderador

*Patricio Ballados Villagómez* ..... 193

#### El voto de los michoacanos en el extranjero

*María de los Ángeles Llanderal* ..... 195

#### Hacia el voto de los ciudadanos del Distrito Federal en el extranjero: legitimidad y participación

*Fernando Santos Madrigal* ..... 201

## HOMENAJE *IN MEMORIAM* DEL LICENCIADO

### FRANCISCO BECERRIL Y PLATA

#### *In memoriam* del licenciado Francisco Becerril y Plata

*Sergio Jesús González Muñoz* ..... 213

#### Develación de la placa *In memoriam*

del licenciado Francisco Becerril y Plata ..... 216

## Mesa VI

### RÉGIMEN DE CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### Presentación del moderador

*Rodolfo Terrazas Salgado* ..... 219

#### Control administrativo de fiscalización y régimen sancionador de los partidos políticos

*Gustavo Anzaldo Hernández* ..... 221

#### Medios de impugnación de las sanciones en el Distrito Federal

*Adolfo Rivapalacio Neri* ..... 229

#### Medios de impugnación de las sanciones en el sistema federal en el Distrito Federal

*Eduardo Arana Miraval* ..... 237

## Mesa VII

### PRESENTE Y FUTURO DE LA LEGISLACIÓN

#### ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL (I)

#### Presentación del moderador

*Marco Antonio Ruiz Guillén* ..... 247

#### Insuficiencias e inconsistencias de la reforma electoral en el Distrito Federal a la luz del Proceso Electoral Local 2008-2009

*Carla Astrid Humphrey Jordan* ..... 249

Cumplimiento de propuestas de campaña o revocación de mandato <i>César Iván Astudillo Reyes</i> .....	273
<b>Mesa VIII</b>	
<b>PRESENTE Y FUTURO DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL (II)</b>	
Presentación del moderador <i>Óscar Granat Herrera</i> .....	283
Campañas electorales, regulación en los medios de comunicación (radio, televisión, Internet y medios impresos) <i>Virgilio Andrade Martínez</i> .....	287
Hacia una nueva reforma electoral en el Distrito Federal <i>Lorenzo Córdova Vianello</i> .....	295
Regulación de campañas electorales en el Distrito Federal <i>Armando I. Maitret Hernández</i> .....	303
<b>Conferencia magistral</b>	
<b>ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL</b>	
<i>José Thompson</i> .....	309
<b>Mesa IX</b>	
<b>DESAFÍOS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO</b>	
Presentación de la moderadora <i>Carolina Viveros García</i> .....	339
Desafíos de la administración de justicia electoral <i>María del Carmen Alanís Figueroa</i> .....	341
Desafíos del proceso electoral <i>Leonardo Valdés Zurita</i> .....	353
Desafíos del sistema electoral en la Ciudad de México <i>Beatriz Claudia Zavala Pérez</i> .....	363

Las leyes y las administraciones electorales son construcciones sociales que deben cambiar cada determinado tiempo para estar siempre en correspondencia con las nuevas prácticas y conductas que se presentan en la sociedad. La democracia es una forma de organización del poder político en constante movimiento.

Así, la reforma electoral constitucional de 2007 y legal de 2008 fue aplicada por primera vez durante las elecciones locales y federales de 2008-2009 y, en consecuencia, los principales actores de ese proceso, es decir, los partidos políticos, las autoridades electorales y los ciudadanos hemos tenido ya la oportunidad de identificar las fortalezas y debilidades de ese cuerpo normativo y, por lo tanto, de contar con elementos suficientes para reforzar lo que funciona y revisar y modificar lo que no.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) lleva más de 10 años participando activamente en el desarrollo de la vida democrática de los capitalinos, y precisamente para continuar con esta tarea el pasado mes de noviembre realizó el “Congreso sobre democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del Proceso Electoral 2008-2009”.

En ese espacio académico, todos los participantes, que actualmente trabajamos en la organización de elecciones, en el conocimiento de los medios de impugnación y en la reflexión académica, nos reunimos durante tres días para exponer, debatir y razonar nuestras ideas sobre los retos y el futuro de la democracia en México.

Entre otros temas, analizamos la pertinencia de una nueva reforma electoral que contribuyera a fortalecer el sistema de medios de impugnación, la fiscalización de los partidos políticos, su relación con los medios de comunicación y la incorporación de instrumentos electrónicos de votación.

Vale la pena mencionar que no pocas conclusiones de ese congreso sirvieron de base para la integración de la propuesta de Reforma Electoral que el IEDF presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la mira puesta en las elecciones locales de 2012.

Concluyo agradeciendo el apoyo de los servidores públicos y académicos que participaron en la organización y el desarrollo de este encuentro, así como a todas las personas e instituciones que aportaron su esfuerzo, ya que gracias a todos ellos el congreso fue exitoso.

BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

*Consejera presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal*

Conferencia magistral

# ELECCIONES Y EQUIDAD DE GÉNERO\*

---

Doctora Gemma Bardají Blasco\*\*

\* La actividad académica del congreso iba a dar inicio con la conferencia magistral de la doctora Gemma Bardají Blasco; sin embargo, por motivos de salud ella no pudo estar presente y mandó su texto, que fue leído.

\*\* Coordinadora del proyecto OLYMPIA. Herramienta Tecnopolítica, Instituto Internacional de las Naciones Unidas para la Promoción y Capacitación de la Mujer.



**A**ntes de empezar mi exposición, quisiera agradecer a las entidades organizadoras del congreso, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su invitación al Instituto Internacional de las Naciones Unidas para la Promoción y Capacitación de la Mujer (UN-INSTRAW, por sus siglas en inglés) al que represento para participar en este congreso.

Desde el UN-INSTRAW, consideramos que la promoción de estos espacios para la reflexión, el análisis y, sobre todo, el intercambio y difusión de puntos de vista diversos en torno a la temática electoral y la democracia son fundamentales para contribuir de forma positiva en los cambios profundos que estamos viviendo en la coyuntura actual de la globalización. Por eso, para el UN-INSTRAW es un honor compartir con ustedes estos días de reflexión y trabajo, de los que estoy segura que podremos extraer valiosas aportaciones y contribuciones que nos permitan buscar conjuntamente soluciones a los nuevos desafíos que nos plantea el mundo contemporáneo.

Mi conferencia tiene como objetivo desarrollar algunas consideraciones en relación con algunos conceptos que llenan buena parte de los debates sobre el desarrollo político en América Latina: por un lado, la globalización y la crisis de las democracias representativas; por el otro, los sistemas electorales como instrumentos de los sistemas políticos que definen las reglas que determinan quiénes pueden participar plenamente en la vida política de un país. En

prácticamente la totalidad de países, las mujeres tienen escasa participación en la toma de las decisiones que se relacionan con todas las áreas de la vida humana.

No podemos negar que estamos viviendo cambios sociales profundos, que se corresponden con cambios en los imaginarios colectivos. Las nuevas sociedades globales que se están gestando muestran nuevas formas de estratificación social, nuevas relaciones sociales y nuevas identidades que evidencian un quiebre con el modelo del Estado de bienestar.

Nos encontramos inmersos en una de las transformaciones sociales más profundas y amplias después de la Revolución Industrial, cuyos efectos ponen en cuestionamiento nuestro imaginario colectivo en todos los niveles, tanto en el social, como en el cultural, el político y el económico: me refiero a la globalización.

Durante el siglo xx, los movimientos sociales demandaban la redistribución de los recursos para alcanzar la justicia social; en nuestros días, aparecen nuevas reivindicaciones en el escenario político, de muy diversa índole, como es el caso de las reivindicaciones feministas sobre la justicia de género o el de los movimientos indigenistas, o las reivindicaciones de la identidad sexual, de la edad, de la raza, entre otras, las cuales, además, se presentan en numerosos idiomas y desde horizontes culturales muy distintos. La globalización ha destapado una amplia variedad de subordinaciones que muestran la complejidad de la realidad social de nuestro tiempo.

El resultado es una heterogeneidad radical en las formas del accionar político que plantean un importante desafío para las democracias actuales. Se requiere, como sostiene Nancy Fraser,<sup>1</sup> una nueva gramática de la reivindicación política.

Desde hace algunas décadas se han ido incubando diversos cambios que desde las ciencias sociales habían sido analizados como fenómenos aislados, pero que hoy podemos afirmar que forman parte

<sup>1</sup> Catedrática de Filosofía y Ciencia Política en la New School for Social Research de Nueva York. Es también redactora de *Constellations*, revista internacional de teoría crítica y teoría democrática.

de un proceso vertiginoso que está modificando, no sólo el tejido social global, sino nuestra manera de entender e interpretar el mundo contemporáneo.

La relevancia de estas transformaciones tiene especial influencia en las nuevas formas de hacer y entender la política. La toma de conciencia de la multiplicidad de escenarios sociales e identidades que ha destapado la globalización nos sitúa obligadamente en un punto que necesita ser sometido a continua revisión.

Reconocer que los procesos, las conductas y los valores sociales se encuentran en continua transformación implica que debemos redefinir toda una serie de valores morales, éticos, políticos, de toda índole, para adaptar las normas de convivencia a una nueva configuración de la sociedad global. Esto nos permite imaginar un nuevo horizonte donde lo posible y lo deseable vayan unidos.

La caída del muro de Berlín, de la que se acaban de cumplir 20 años, y el colapso del imperio soviético supusieron el triunfo del neoliberalismo frente al socialismo y la imposición del primero, sin encontrar un adversario a la altura de las circunstancias.

El viejo esquema derecha-izquierda de la práctica política no está en posibilidad de dar las respuestas necesarias a los procesos que se están sucediendo hoy día. Nos encontramos ante un mercado global que no requiere de las fronteras de los estados-nación, ni de las instituciones democráticas, ni de las políticas sociales estatales. Esta situación afecta directamente los cimientos en los que se sustentan las democracias actuales.

Como resultado, asistimos a un mayor empobrecimiento de amplios sectores de la población y de las sociedades, el cual refuerza todavía más las disparidades y desigualdades. Como afirma Norbert Lechner,<sup>2</sup> el mercado constituye un potente mecanismo de coordinación social que se caracteriza por no necesitar un acuerdo normativo. Por eso, el mercado no da coherencia a la convivencia social,

<sup>2</sup>Reconocido intelectual que trabajó durante varios años en el equipo de investigadores del PNUD-Chile.

ya que no genera acuerdos sobre la interacción de los factores políticos y sociales. El mercado no entiende ni de derechos ni de igualdad.

A pesar de los fracasos evidentes de las reformas de ajuste estructural implementadas a mediados del decenio de los ochenta en diferentes países, la lógica del mercado se ha consolidado en los últimos años en detrimento del accionar político. La política aparece ahora más bien como un factor subalterno de la economía.

Los acontecimientos sociales del último siglo nos obligan a repensar la democracia desde nuevos paradigmas a partir de los cuales entretejer el futuro de la humanidad.

La desaparición del comunismo, la crisis del Estado de bienestar, la fuerza ideológica del mercado libre, el ascenso de la política de la identidad, configuran un nuevo panorama que implica una dialéctica y un accionar políticos que nos obligan a cuestionarnos las tradicionales formas de hacer política.

La emergencia de una amplia diversidad de identidades que exigen que las diferencias no justifiquen una distribución injusta de los recursos surge con fuerza como un nuevo mecanismo de movilización política. Es imprescindible entonces comprender e integrar las políticas del reconocimiento de las diversidades para poder abordar el amplio abanico de subordinaciones que encontramos en las sociedades actuales.

Cuando hablamos de reivindicaciones identitarias, estamos hablando de la reivindicación de los derechos que han sido negados históricamente a diversos colectivos como los movimientos indígenas, de minorías culturales dentro de los estados-nación y otros procesos nacionalistas de diversos tipos. Pero también de otras identidades como las de género, de raza, de clase, de edad, sexuales, entre otras que reivindican su especificidad, partiendo de que la diferencia no debe suponer desigualdad.

La necesidad de responder a estos nuevos retos derivados de la globalización sitúa a la democracia en una posición de impotencia frente a la creciente complejidad de la esfera social y política, incapaz de dar respuesta a las nuevas realidades.

Por eso, no es de extrañar que la ciencia política y social contemporánea centre sus debates en la actual crisis de la política y la democracia representativa. Algunas de las principales críticas se han dirigido precisamente a la incapacidad de la democracia para gestionar los intereses y las necesidades de la diversidad, de las distintas minorías y grupos sociales, y a la incapacidad de neutralizar desigualdades estructurales históricas. Una de esas desigualdades estructurales, difícil de desactivar y que pone en cuestión la legitimidad de la democracia, es la ausencia de las mujeres en los espacios de poder.<sup>3</sup>

Las mujeres se enfrentan hoy día a serias dificultades para acceder a las instituciones de gobierno: los partidos políticos no las nominan como candidatas y el electorado refleja los estereotipos de género reinantes en la sociedad, al escoger preferentemente a los candidatos varones. A pesar de los derechos garantizados por la ley y la retórica política del buen gobierno, la representación política de las mujeres sigue estando muy por debajo de lo deseado.

La participación igualitaria de mujeres y hombres en la vida pública es uno de los principios fundamentales de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y en vigencia desde 1981. Hoy día, 28 años después de que 165 estados ratificaran la Convención, las mujeres de prácticamente la totalidad del mundo continúan estando ampliamente infrarrepresentadas en la esfera política, lo cual constituye una de las mayores debilidades de los sistemas políticos democráticos.

En la actualidad, los datos de representación femenina en los puestos de poder y toma de decisiones en el plano mundial demuestran que, a pesar de los esfuerzos, persisten las resistencias al avance de las mujeres hacia los espacios de poder tradicionalmente dominados por los varones.

<sup>3</sup> Rosa Cobo, "Sexo, democracia y poder político", *Feminismos/s: revista del Centro de Estudios sobre la Mujer de la Universidad de Alicante*, núm. 3, junio de 2004, p. 18. [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3069/1/Feminismos\\_3\\_02.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/3069/1/Feminismos_3_02.pdf)

Es muy importante entender que la baja representación de las mujeres en el poder político no es un problema técnico, sino un problema político resultado de una larga historia de exclusión femenina de todos aquellos espacios en los que se deciden recursos económicos, políticos y culturales.<sup>4</sup>

Según datos de la Unión Interparlamentaria de septiembre de 2009, el promedio mundial de mujeres parlamentarias es de 18.5% de representación para la cámara alta y la cámara baja medidas conjuntamente.<sup>5</sup> Sin embargo, esta cifra está muy lejos del 30% considerado como porcentaje mínimo para asegurar una “masa crítica” de mujeres que pueda influir en el proceso de toma de decisiones y en las prioridades del quehacer político.<sup>6</sup>

Reformular la democracia y extenderla a más personas y a más grupos sociales es una exigencia frecuente en distintos medios académicos y en numerosos foros internacionales. En medio de esta reflexión sobre la crisis de la democracia representativa y los efectos de las políticas económicas neoliberales, se ha comenzado a debatir sobre la democracia paritaria, que consiste en una revisión del concepto de representación, que hasta ahora solamente atendía a la pluralidad ideológica y a la pluralidad territorial, comenzándose a considerar el hecho de que si la ciudadanía está compuesta por mujeres y hombres, ambos deben estar representados en porcentajes iguales en el sistema político.

La conquista de la paridad entraña un proceso que incluye el recurso de las cuotas y otras herramientas, pero que requiere sobre todo el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho.

En este contexto, la propuesta paritaria –entendida como “la forma de organización social y política en la que existe igualdad de derechos de los distintos colectivos que componen la sociedad y que deben formar parte de los órganos decisorios y de gobierno”– reconoce muchas maneras de ser persona, rompe con la idea del ciudadano abstracto y universal y critica que ese “ciudadano” se construya sobre el modelo

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world300909.html>

<sup>6</sup> [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)

masculino. En este sentido, el acceso a la representación tiene lugar en un escenario caracterizado por la exclusión estructural de las mujeres.

La propuesta paritaria aspira a alcanzar una democracia que sea capaz de representar la pluralidad política, ya que sólo entonces será capaz de representar la diversidad de intereses de la ciudadanía a la que gobierna.

Por esta razón, el desarrollo de la democracia exige cada vez más un mayor nivel de representación, una mayor participación de los diversos grupos que conforman una comunidad política. Si la representación de una sociedad concreta no muestra fielmente su diversidad, entonces debemos cuestionarnos su sistema democrático en toda su amplitud.

Para que la clase política sea representativa, debe reflejar las características políticas, sociológicas y culturales de la sociedad a la que representa y, además, acoger las demandas de ésta. Debe ser un espejo de la sociedad y de sus orientaciones políticas.

Por lo tanto, las y los representantes deben reproducir las características esenciales de la población a la que representan en términos de género, orientación sexual, clase, etnia, raza y otras características propias de dicha sociedad.<sup>7</sup>

En este sentido, podemos afirmar que a partir de la inclusión de las mujeres, los pueblos indígenas y otros colectivos tradicionalmente excluidos, se podrá superar el grave déficit democrático que tiene la mayor parte de las democracias del mundo.

Ahora bien, ¿de qué manera pueden las democracias actuales asumir los desafíos del mundo contemporáneo?, ¿cómo incluir las diversidades para desafiar el amplio abanico de injusticias de género en los sistemas políticos democráticos?

El decenio de 1990 y los primeros años del siglo XXI han sido especialmente intensos en la región en lo que a reformas políticas se refiere. La mayor parte de las reformas ha estado dirigida a “sintonizar” los sistemas políticos con la aparición de estas nuevas realidades

<sup>7</sup>Jacqueline Jiménez Polanco, “La representación política de las mujeres en la República Dominicana: obstáculos y potencialidades”, en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, 2008, p.166.

sociales y con las crecientes demandas de una ciudadanía que exige una mayor y mejor representación de la diversidad en los espacios de toma de decisiones.<sup>8</sup>

A pesar de que las reformas políticas y electorales de las últimas décadas se han orientado a ampliar los márgenes de representación y participación políticas de sectores de la ciudadanía tradicionalmente excluidos, la representación política de las mujeres sigue siendo muy deficitaria.

Existen múltiples factores, tanto institucionales como no institucionales, que tienen influencia directa en el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones. Es cierto, como sostiene Giovanni Sartori, que ni las instituciones ni las constituciones pueden hacer milagros. Pero también es cierto que la estructura legal de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones.

Por eso, es fundamental que prestemos especial atención a aquellos instrumentos del sistema político que influyen en la representación política de las mujeres.

En este sentido, los sistemas electorales tienen una influencia muy significativa en el acceso de las mujeres a los espacios de poder, porque los sistemas electorales no son neutros al género.

Las elecciones son la condición fundamental de un régimen democrático, se repiten cada cierto tiempo y de manera permanente. Pero este paso previo no sería posible si antes no estuviesen establecidas las reglas de juego de cómo se distribuirá el poder expresado en las elecciones, es decir, cómo los votos de la ciudadanía se transformarán en cargos electos.

En este sentido, la selección de un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia,<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Daniel Zovatto y J. Jesús Henríquez Orozco, "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007", México, Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, 2008, p.4.

<sup>9</sup> Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IDEA Internacional, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, 2006, p.1.

ya que el sistema electoral va a determinar el equilibrio de poderes de los sistemas de gobierno y, además, va a establecer cómo se refleja la decisión del electorado en el mapa político nacional. La selección de un determinado sistema electoral tendrá efectos profundos para el futuro de la vida política de un país.<sup>10</sup>

Los sistemas electorales son uno de los soportes fundamentales para acceder a sistemas democráticos más representativos. Las reformas electorales esperan que las transformaciones en la manera de elegir a las autoridades públicas tengan un impacto positivo en los sistemas políticos actuales que implique tratar las diversas realidades sociales.

Por eso, los sistemas electorales adquieren una relevancia fundamental, ya que, según su diseño, se favorecerá la representación política de las mujeres y grupos de representación minoritaria o, por el contrario, se obstaculizará.

Como muy bien sabemos, existe un amplio espectro de opiniones, perspectivas y posicionamientos respecto a los efectos de los sistemas electorales en la representación, lo cual supone un enorme potencial para promover nuevas reflexiones, teorías y visiones sobre las democracias contemporáneas que contribuyan a cambios en las sociedades.

Los sistemas electorales determinan una parte del entresijo de relaciones de poder/dominación que se establecen entre diversos sectores de la población en las sociedades democráticas contemporáneas. Los sistemas electorales adquieren relevancia en cuanto regulan y norman la distribución del poder en el ámbito político, reflejando los estereotipos y los roles de género que existen en las distintas sociedades democráticas.

Los sistemas electorales son instituciones que generan numerosos efectos políticos en cuanto a representación política se refiere, ya que determinan las reglas a través de las cuales el electorado expresa sus preferencias políticas y se distribuye el poder. Es por esta razón que pueden brindar una contribución importante al desarrollo de una democracia incluyente capaz de representar la diversidad y afrontar la complejidad de la realidad social contemporánea.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Si queremos promover el aumento de mujeres en cargos electivos y contribuir a su concreción en la realidad, al igual que otros colectivos, debemos, entre otras cuestiones, estudiar y analizar en profundidad los sistemas electorales.

Numerosos estudios apuntan a que los sistemas electorales proporcionales son más favorables para las mujeres en su carrera hacia la representación. Aunque esta es la tendencia, hay que tener en cuenta una serie de factores. Por un lado, el contexto político donde se insertan, ya que, según la cultura política democrática de un determinado país, los efectos del sistema electoral en la representación se potenciarán o, por el contrario, se anularán.

Por otro lado, se deberá tener en cuenta que los sistemas electorales son el resultado de una combinación de elementos, cuyos efectos ya no apuntan tan claramente al principio de representación mayoritaria o proporcional, como ocurría con los clásicos sistemas electorales. Hoy día, la realidad electoral se ha vuelto tan compleja que en la teoría de los sistemas electorales se habla de un *continuum*.<sup>11</sup>

Podemos encontrar sistemas electorales mayoritarios con elementos proporcionales y, a la inversa, sistemas proporcionales con elementos mayoritarios, lo cual da como resultado una amplia variedad de sistemas.

Cada uno de los mecanismos electorales que componen los sistemas electorales, tales como la fórmula electoral, las circunscripciones electorales, las formas de candidaturas y la barrera electoral, son elementos que ejercen efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de la elección. Los efectos de tales elementos podrán ser reforzados o neutralizados según la manera en que se combinan.

Entonces, el estudio del impacto de los sistemas electorales no se debe realizar únicamente en el nivel general de los principios de representación, sino que es necesario analizar, por un lado, la composición técnica concreta de los sistemas electorales individuales y los diferentes

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 15.

tipos de sistemas electorales y, por el otro, el contexto social y político en el que éstos operan.<sup>12</sup>

No se pueden plantear, por tanto, fórmulas universales. Es fundamental revisar y analizar desde una perspectiva de género la ingeniería política de la democracia.

Me gustaría tomar como ejemplo el trabajo que estamos realizando en esta línea desde el UN-INSTRAW, donde hemos elaborado una herramienta de análisis de los sistemas electorales desde una perspectiva de género.

El proyecto que quiero compartir con ustedes se llama OLYMPIA. Herramienta Tecnopolítica. Es un proyecto que aplica las nuevas tecnologías de la información y comunicación para generar estrategias con fines políticos. OLYMPIA propone un espacio de interacción en el que se puedan intercambiar y difundir saberes y experiencias individuales y colectivas que permitan construir un conocimiento colaborativo y abierto sobre el complejo mundo de los sistemas electorales.

El proyecto OLYMPIA ofrecerá:

- Información electoral, sistematizada y organizada por países y por niveles de representación, que sirva para realizar diversos tipos de investigaciones, reflexiones y debates sobre la crisis de la democracia representativa, los sistemas electorales, los sistemas de cuotas y la escasa representación política de las mujeres en los espacios de toma de decisiones.
- Estudios de caso como herramientas de investigación empírica sobre los efectos de los sistemas electorales, para observar sus distintas expresiones según su contexto. Este tipo de análisis supone un recurso valioso para ofrecer insumos que permitan elaborar estrategias de incidencia política orientadas a promover diseños electorales más representativos.

<sup>12</sup> *Ibid*, p. 18.

El eje central del proyecto OLYMPIA es una amplia base de datos virtual en la que se recopilarán las características específicas de los sistemas electorales, tanto en el plano nacional como en el local, por países.

Toda esta información se acompañará de un manual, que se está terminando de elaborar, el cual ofrecerá una descripción y un análisis con perspectiva de género de los distintos tipos de sistemas electorales y de cada uno de sus componentes, como material de soporte para investigadoras e investigadores, personas políticas y organizaciones de la sociedad civil que tengan la necesidad de entender y comprender mejor el funcionamiento y los efectos de los sistemas electorales.

En estos momentos, se está elaborando el primer estudio de caso en República Dominicana, mediante el uso de “OLYMPIA. Herramienta Tecnopolítica”. República Dominicana está actualmente en proceso de reforma constitucional y electoral, y el próximo año celebrará elecciones legislativas y locales. Esperamos dar a conocer en el nivel nacional la presentación de este estudio en marzo del próximo año, y posteriormente en el nivel internacional.

Esta investigación está financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Secretaría de Estado de Economía y Planificación para el Desarrollo de España.

En esta etapa vamos a trabajar en los siguientes países:

En la región de América Latina: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.

En el Caribe: República Dominicana.

En el Maghreb: Argelia, Marruecos y Túnez. En esta región, el UN-INSTRAW cuenta, desde hace más de un año, con una oficina regional, con la que estamos trabajando coordinadamente para la recopilación y sistematización de información de estos países.

Esperamos que nuestro trabajo contribuya significativamente en el desarrollo de una democracia más representativa e incluyente, que sea capaz de integrar la heterogeneidad y las diversidades que componen las sociedades del mundo contemporáneo.

Mesa I\*

# CAPACITACIÓN, PROMOCIÓN DEL VOTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

---

MODERADOR\*\*

Consejero Fernando Javier Bolio Vales  
*Presidente del Instituto de Procedimientos Electorales  
y Participación Ciudadana de Yucatán*

PARTICIPANTES

Experiencias, retos y propuestas  
para la construcción de ciudadanía  
Consejera Yolanda Columba León Manríquez  
*Instituto Electoral del Distrito Federal*

Capacitación electoral  
Maestro Hugo Alejandro Concha Cantú\*\*\*  
*Director Ejecutivo de Capacitación Electoral  
y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral*

Promoción del voto en el Estado de México  
durante el proceso electoral 2009

Consejero Jesús Castillo Sandoval  
*Presidente del Instituto Electoral del Estado de México*

Participación ciudadana  
Consejero Javier Llausás Magaña  
*Consejo Estatal Electoral de Sinaloa*

\* Mesa desarrollada el martes 17 de noviembre de 2009.

\*\* Esta mesa iba a ser moderada por el licenciado Fernando Javier Bolio Vales, quien no pudo asistir por motivos de trabajo. La licenciada Delia Guadalupe del Toro López, directora ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, se desempeñó como moderadora.

\*\*\* En la fecha en que se desarrolló el congreso, ocupaba el cargo que se menciona.



## Presentación del moderador

---

FERNANDO JAVIER BOLIO VALES<sup>1</sup>

[A continuación se reproduce el texto enviado por el consejero Bolio Vales y leído por la licenciada Delia Guadalupe del Toro López.]

Honorable presidium, distinguidas autoridades y personalidades que se encuentran el día de hoy en este importante evento.

Antes que nada, quiero agradecer al Instituto Electoral del Distrito Federal y a los demás organizadores y autoridades por la atenta invitación y por la oportunidad que representa el dirigirme a ustedes esta mañana.

Es un gran honor para mí fungir como moderador el día de hoy, ya que considero que las experiencias y reflexiones que compartiremos serán de gran utilidad para el fortalecimiento de los procesos electorales de nuestro país.

El voto es un derecho fundamental para que los ciudadanos ejerzan su soberanía y transmitan sus necesidades e intereses a los gobernantes.

Para que este derecho fundamental establecido en las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral sea ejercido, es importante el desarrollo de una cultura democrática capaz de permear en la ciudadanía un sentimiento de participación ciudadana que permita enfrentar la batalla contra el abstencionismo electoral y el voto nulo.

Es indudable que entre las funciones más importantes que realizan los institutos electorales del país se encuentran las de contribuir al desarrollo de la vida democrática mediante la aplicación de programas

<sup>1</sup> Consejero presidente del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán.

relativos a la capacitación electoral, la promoción al voto y la participación ciudadana.

Mejorar el desempeño de los operadores electorales es uno de los objetivos de la capacitación electoral; es por ello que en los últimos años han tenido lugar reuniones, seminarios, talleres de capacitación, nacionales o internacionales, en un principio de manera esporádica y cada vez más como actividades permanentes, hasta el punto de establecer y hacer funcionar instituciones especializadas en capacitación electoral.

En este contexto, la capacitación electoral deja de ser una acción de coyuntura para convertirse en una actividad permanente, y es uno de los indicadores más elocuentes de la modernización de los sistemas e instituciones electorales.

Es cada vez mayor el esfuerzo que realizamos para tener ciudadanos mejor preparados, más participativos y activos. Estos esfuerzos no deben verse reducidos a las actividades desarrolladas con miras a una jornada electoral determinada, sino que deben ser parte de la vocación permanente de los órganos electorales para potenciar el desarrollo de una sociedad de alto nivel democrático.

En Yucatán, como parte de nuestro accionar operativo, tenemos la aplicación de diversos programas de educación cívica en materia electoral, los cuales se encuentran dirigidos a diversos sectores de la población: niños, estudiantes, adultos, amas de casa.

Estamos conscientes de que las metas no se alcanzarán en plazos cortos, incluso muchas de ellas las verán las próximas generaciones, pero tenemos el ideal claro de construir un mejor futuro en materia democrática.

Es de gran importancia consolidar una cultura democrática sólida que permita a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones electorales. A través de la capacitación electoral se ha contribuido a la promoción del voto, el conocimiento de los valores de la democracia, los fines de las instituciones electorales y la importancia de asistir a votar el día de la jornada electoral, acto que nos permite elegir de manera libre y respetuosa a nuestras autoridades.

Ante los problemas que actualmente afectan a todas las naciones, específicamente en nuestro país, la ciudadanía podría experimentar los sentimientos confusos con respecto a la utilidad de los procesos electorales democráticos, dando paso a vicios como la abstención y el voto nulo. Es por ello que debemos implementar inteligentes campañas de promoción del voto enfatizando la importancia de éste.

No nos podemos dar el lujo de observar cómo los ciudadanos utilizan caminos que conducen a un retroceso, el cual permita cuestionar la elección de nuestras autoridades por la falta de legitimación de la misma ciudadanía.

La promoción del voto es una herramienta sustancial para evitar y controlar los efectos de la ignorancia sobre los actos de las autoridades electorales; posibilita un acercamiento tangible entre el órgano electoral y el ciudadano a fin de que éste pueda contar con la información necesaria que le permita formularse un criterio razonado y pueda así reflexionar acerca del impacto negativo que genera al sistema democrático el abstencionismo electoral.

Considero fielmente que a través de los mecanismos de capacitación electoral se fortalece la participación ciudadana; mientras que para algunos la cooperación y colaboración de los ciudadanos en el tratamiento de los asuntos públicos es un elemento necesario en un Estado democrático, para otros es la piedra angular para la construcción de un orden político y social efectivamente democráticos.

Una de las características más importantes de los sistemas políticos es la de ofrecer mecanismos de interacción con sus constituyentes.

Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana; cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático será su sistema. De ahí que sea importante tener presente el hecho de que la participación ciudadana no sólo reside en el voto, más bien existen distintas modalidades que dan vida y energía a una nación y una sociedad. La participación diversa, no sólo a través del voto, es uno de los integrantes más importantes de la democracia.

En Yucatán, el legislador ha tratado de hacer partícipe a la ciudadanía, no sólo en las elecciones, sino también mediante métodos de consulta popular –como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular–, con la creación de una ley específica en cuanto a estos medios de participación ciudadana. Aunque aún no se ha generalizado su uso, en el Instituto de Participación Ciudadana se considera que en algún momento será una gran herramienta ciudadana que permita influir directamente en las decisiones que pretendan tomar nuestros gobernantes.

No me gustaría perder de vista el comentar con ustedes la necesidad de fortalecer la profesionalización de los operadores de la democracia, que en este caso están representados por los diversos institutos electorales del país.

El conocimiento es poder, y mientras contemos con personal mejor capacitado desde la trinchera, mayor será la aportación a la ciudadanía susceptible de ser capacitada y, como resultado de ello, un sistema democrático nacional más perfectible.

# Experiencias, retos y propuestas para la construcción de ciudadanía

---

YOLANDA COLUMBA LEÓN MANRÍQUEZ<sup>2</sup>

En su participación en la mesa, la consejera Yolanda León comenzó diciendo que el tema de construcción de ciudadanía preocupa a quienes comparten esta tarea y que había algunos retos y algunas perspectivas que ella quería compartir con el auditorio.

Refirió que el constructivista John Dewey postuló la imposibilidad de pensar en una sociedad democrática, justa y solidaria sin el concurso determinante de una ciudadanía democrática.

Citando al mismo autor, la consejera León precisó que un gobierno que se apoya en el sufragio universal no puede tener éxito si no están educados los que eligen y obedecen a sus gobernantes; que una democracia es más que una forma de gobierno, es primeramente un modo de vivir asociado, de experiencia comunicada conjuntamente.

Expuso que todos compartirían estas palabras de Dewey, porque no se es demócrata por disposición genética, sino como producto de un proceso educativo, que por vías formales e informales moldea en cada individuo una personalidad democrática o, al menos, la conciencia de ella o la disposición a construirla.

Y agregó que, aun en versiones más constreñidas de la dimensión puramente procedimental, la democracia es más, mucho más, que un acto mecánico de emisión del sufragio, aspecto sobre el cual ella quería que reflexionaran todos.

<sup>2</sup>Consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Afirmó que, al menos en el plan ideal, en cada voto se expresa, o así debería ser, la reflexión individual o colectiva sobre las propuestas políticas que concurren a una elección, así como una valoración sobre su pertinencia.

El acto de informarse y el proceso reflexivo que lo acompaña implican —expresó—, un individuo consciente de sus derechos y obligaciones que, además, es conocedor del valor y la trascendencia de su voto, es decir, un ciudadano. Así, pues, el ciudadano posee el interés cívico de informarse respecto de las propuestas políticas y de obrar en consecuencia.

El ciudadano está moralmente comprometido con su sociedad y, por ende, dispuesto a participar en la esfera pública. Posee también el atributo de la libertad y la capacidad para establecer su propia concepción de la vida buena y para asociarla con lo que es mejor para todos.

Al referirse a otras versiones del ideal democrático, la consejera Yolanda León puntualizó que éstas reconocen e intentan canalizar los renovados pronunciamientos sociales por la igualdad, la libertad, la justicia social, que pueblan el panorama de nuestra actualidad; proponen una democracia todavía más incluyente, equitativa, participativa y solidaria; no reducen la democracia a un modelo político, sino que le asignan nuevos contenidos de carácter más social, e incluso éticos y personales. Dijo que esta ética de participación viene desde los griegos.

Al avanzar en su exposición, expresó que los modelos democráticos referidos asumen que los ciudadanos se encuentran dotados de cualidades aún más acentuadas y amplias que las anteriormente señaladas. Plantean un sujeto ciudadano que no sólo es aquel que ejerce su derecho al sufragio, sino que lo entienden como un ciudadano autónomo y reflexivo, dotado de capacidad de juicio y consciente de sus derechos y obligaciones, que al reconocer a sus semejantes como interlocutores válidos tiene como una de sus características básicas la de ser responsable ante sí y ante los demás, ante su tiempo y, sobre todo, ante el porvenir.

En ese tenor, precisó que si bien somos ciudadanos de aquí y ahora, debemos tener una visión de futuro, porque esa es una carencia y por eso estamos en un escenario muy complicado en donde, por ejemplo,

hay erosión de los recursos naturales, modelos económicos que van decayendo y una situación de crisis mundial muy complicada, porque no hemos tenido una visión de futuro, sino visiones de corto plazo.

Entonces –remató–, es en la comunidad, y sólo en ella, donde las personas construyen lazos de identidad y solidarios, entre los que se cuentan el vínculo cívico y empático que las lleva a concebirse como ciudadanos y, más específicamente, como ciudadanos democráticos. A través de la socialización se van generando valores de la vida en común y valores de la vida que se quiere llegue a ser una vida democrática.

Sin embargo –señaló–, este desiderátum enfrenta fuertes dificultades. La construcción de ciudadanía es casi por definición un proceso multifactorial y multidimensional, empieza desde el primer escenario de la vida, que es la familia, continúa en el siguiente, que es la escuela, y se van agregando muchos factores que ayudan a la formación de un ser humano y, finalmente, de un ciudadano.

Por eso –aseveró–, formar ciudadanos no es un asunto solamente técnico, aunque implica aspectos técnicos; formar ciudadanos es expandir la conciencia de las personas y propiciar en ellas la adquisición de conocimientos, valores y actitudes que les permitan pronunciarse y actuar ante los desafíos que cotidianamente plantea la vida de la sociedad. En suma, implica proporcionar a las personas los medios para el desarrollo de competencias cívicas, como ingrediente relevante de su desarrollo humano.

La consejera Yolanda León consideró además que a veces en la escuela hay un sesgo; que se orienta a formar el lenguaje, a formar cuestiones aritméticas, pero que el desarrollo social y emocional tendría que sustentarse en una formación ética y cívica mucho más fuerte. Señaló que para ello se requiere un esfuerzo que involucra a diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil y exige un trabajo de naturaleza transversal capaz de propiciar el cambio cultural que el tema amerita.

Sin embargo –dijo–, los desafíos son vastos y de considerable entidad, y formuló las siguientes preguntas: ¿qué pasa en nuestro país?, ¿qué pasa, pues, también en nuestra ciudad?

Al responder, puntualizó que existen bajos niveles educativos en general, que no hay una correlación directa entre el nivel educativo y la participación ciudadana, pero que tiende a participar menos quien tiene menor nivel de educación.

Luego mencionó la presencia de desigualdades sociales históricas, que se ven agudizadas con la polarización socioeconómica incrementada en las últimas dos décadas.

Aludió también a la incidencia de tradiciones sociopolíticas arraigadas en una cultura política que concibe a los gobernados como individuos sólo aptos para el ejercicio formal del voto, pero no para su incursión permanente y constructiva en la esfera pública. Estamos hablando aquí —dijo— de cantidad, pero no de calidad.

En su opinión, existe una decepción ciudadana ante el sistema de partidos y, en cierto modo, también ante los logros efectivos de la democracia. Podría verse en esta percepción una caricatura de la distinción entre lo público y lo privado, pero, con razón o sin ella, ha dado fundamento al prejuicio antipolítico y lo ha erigido en el basamento de una supuesta superioridad moral de la esfera privada, básicamente entendida como actividad empresarial.

Reconoció igualmente la existencia de problemas reales del sistema de partidos y de la propia acción gubernativa en cuanto a su alejamiento del ciudadano, la preeminencia de las disputas sobre los acuerdos y la indefinición del conjunto de principios de los propios partidos políticos.

Enfatizó que hay que considerar aquí el carácter aún no consolidado de la democracia mexicana, que si bien registra avances notables en el plano procedimental, todavía no trasciende a otras esferas de la vida social; y ello tiene efectos sobre la forma y los alcances del concepto de democracia que habita en el inconsciente colectivo y la experiencia de las personas.

La consejera León señaló también la existencia de una contradicción cotidiana entre los modos de relación social, que son autoritarios, o bien orientados al individualismo posesivo, y las prácticas democráticas y actitudes éticas propuestas: dialógicas, tolerantes y participativas. Al respecto, concluyó que todos los anteriormente reseñados son

elementos que no invitan al optimismo, y propuso observar con mayor detenimiento algunos de ellos.

Refirió que según datos de la Organización Mexicanos Primero, contrariamente a los informes oficiales sobre la cobertura educativa, sólo 98% de los niños inician primaria, y formuló la siguiente pregunta: ¿qué pasa con el otro 2%?

Luego desglosó el dato, precisando que de ese 98%, sólo 62% termina la secundaria, 25% concluye el bachillerato, y 13% inicia el nivel licenciatura.

En alusión al ámbito del Distrito Federal, la consejera León puntualizó que, en 2007, el entonces secretario de Educación proporcionó cifras que indican la magnitud del problema. Refirió la existencia de 166 mil personas analfabetas; 611 mil sin primaria completa, 1 731 000 que concluyeron la secundaria; 40 mil niñas y niños de entre cinco y catorce años de edad se encuentran fuera del sistema educativo.

Concluyó al respecto que, dado ese estado de cosas, no era casual que entre 1990 y 2007 la posición relativa de nuestro país en el índice de desarrollo humano hubiera descendido hasta el lugar 53.

Manifestó que ante estas cifras preocupantes en el tema de la educación, también hay que considerar la existencia de diversos niveles de desarrollo educativo en el país, siendo el Distrito Federal una de las áreas con menor rezago. Sin embargo, reconoció que todo el país presenta un rezago muy grande en materia de educación, y mayor aun en el tema de educación cívica, porque durante muchos años salió de la currícula escolar la educación cívica y ética, y solamente hace unos cuantos años se la volvió a considerar en el ámbito formal de la educación, en el sentido de crear ambientes éticos y participativos, y no solamente como una materia.

Entonces –insistió–, hay que rebasar esa cuestión de solamente estar o quedarse en la democracia procedimental, es preciso pasar a la democracia que implica la vivencia de valores democráticos como una forma de vida, y para eso se presentan retos muy grandes, como el de los rezagos educativos.

En ese tenor, explicó que los enormes retos que tiene ante sí la tarea de construcción de ciudadanía inducen algunas preguntas:

- ¿Cómo combatir la contradicción existente entre la forma como nos relacionamos cotidianamente, tanto en la esfera privada como en la pública, y la propuesta democrática?
- ¿Cómo ampliar la efectividad y el alcance del esfuerzo cívico educativo si apenas arrojamamos unas cuantas gotas en el desierto?

Para responder a lo anterior, destacó que los órganos electorales trabajan mucho en materia de educación. Y formuló otra pregunta:

- ¿Cómo propiciar el aceleramiento de los cambios culturales, si éstos ocurren en el largo plazo y sólo se aceleran en circunstancias muy especiales?

Al respecto, dijo que no hay respuestas definitivas, sólo experimentos prometedores y propuestas sugerentes. Mencionó algunas de las propuestas que en su opinión se podrían emprender. En primer lugar, aludió a la necesidad de generar una visión de largo plazo, que supere el acto de pensar en la próxima elección, para pensar en la próxima generación. Consideró que, como adultos y como integrantes de instituciones que velan por la democracia, debían pensar en la próxima generación y superar lo que ha sido una constante como mexicanos, el pensar un poco a corto plazo. Que, sin dejar de considerar que el futuro tiene historia, había que rescatar el pasado. Es decir, había fortalezas que tenían que ser preservadas y complementadas, con nuevas estrategias y con nuevas líneas de acción.

En segundo lugar, apuntó la necesidad de considerar la magnitud del esfuerzo a desarrollar y, por ende, dotar a las tareas cívico-educativas y educativas de los recursos necesarios, superando el estado de cosas imperante, que llevaba a disminuciones ante cualquier dificultad presupuestaria.

La consejera Yolanda León señaló la importancia de preservar estos recursos, pero, además, expresó que, por ser muy grande la tarea que

tienen los institutos electorales en materia de educación cívica y de formación de ciudadanía, deben trabajar muchísimo en el desarrollo acelerado de sinergias entre los agentes educativos, el Estado, las instituciones que tienen incorporado en su quehacer algún tipo de labor educativa, organizaciones de la sociedad civil, los propios institutos como educadores en materia de educación cívica.

Es verdad –dijo– que no hay institución capaz de transformar por sí sola una matriz cultural gestada en muchísimas décadas de autoritarismo político y social. De ahí que el trabajo sinérgico, el mejoramiento de la vinculación entre los ámbitos educativos –formales e informales– y el incentivo de las coherencias y complementariedades que superen la dispersión y yuxtaposición de esfuerzos constituyen una urgencia y un rumbo de acción pertinente.

Al avanzar en su exposición, la consejera Yolanda León señaló que, en este tema, los organismos electorales han abierto sus puertas y han sido cooperativos, pero deben fortalecer todavía más esas sinergias, no solamente entre institutos, sino también con las instancias gubernamentales.

Educar más allá de la escuela, en espacios no formales, quizás ahí –precisó– están los nichos donde los institutos, como instituciones electorales, tienen mayor presencia. Puesto que la escuela no lo puede todo, se requiere fortalecer el trabajo sistemático y conjunto entre instituciones abocadas al tema, en clara alianza con actores sociales y organizaciones de la sociedad civil. Renovar en clave democrática el entorno cultural en que se realiza la función educativa, proponer métodos y prácticas docentes en todo el sistema educativo e insistir en la importancia de brindar oportunidades de superación personal y profesional para los docentes: una acción continuada y con sentido estratégico, crear atmósferas propicias para el desarrollo de competencias cívicas.

Manifestó que las acciones directas con la comunidad que desarrollan numerosas organizaciones de la sociedad civil merecen apoyo para asegurar su continuidad, así como su vinculación con los ámbitos educativos formales.

Aludió a la necesidad de adoptar un modelo pedagógico acorde con el objetivo que se busca, ya que se trata de desarrollar competencias cívicas.

cas y de construir ciudadanía, y es inevitable y prometedora la adopción de un concepto de transversalidad que se manifieste en todo el currículum y que favorezca la práctica.

Hizo referencia a una concepción del ciudadano como ente dotado de derechos, con capacidad para reflexionar su circunstancia y adquirir nuevos conocimientos y hábitos, y también apto para el cumplimiento de sus obligaciones.

Insistió en los aspectos formativos basados en la amplitud temática del aprendizaje democrático, en el entendido de que la democracia pasa por las urnas, pero de ninguna manera se agota en ellas.

Se refirió a la focalización del objeto de transformación con vista a una mayor eficiencia educativa: grupos de mujeres, de jóvenes, de niños, de marginados, etc., cada uno de los cuales requiere diferente abordaje.

Otra propuesta de la consejera Yolanda León fue la relativa a la generación de mecanismos de intervención educativa que, además de reconocer la especificidad social y cultural del ciudadano concreto, constituyan un acercamiento tan grato como significativo a la propuesta democrática, asumiendo que el que se aburre no aprende y que ello es aún más evidente en el terreno de la educación no formal.

Finalizó reconociendo que las anteriores no eran propuestas acabadas ni exentas de dificultades en cuanto a su aplicación, pero consideró que la redefinición de los paradigmas cívico-educativos y el perfeccionamiento de las estrategias de acercamiento e intervención educativa acaso puedan contribuir al logro del postulado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), porque –insistió– “la lucha contra la pobreza y la desigualdad y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática son objetivos que se complementan mutuamente: uno no puede existir sin el otro y ambos son la base de la promoción del desarrollo humano en toda la región”.

## Capacitación electoral

---

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ<sup>3</sup>

El maestro Hugo Concha Cantú inició su participación precisando que la capacitación electoral y la educación cívica son dos tareas importantísimas que deben estar, y están, vinculadas de muchas maneras, pero que, en términos técnicos y prácticos, tiene uno que distinguirlas.

Dijo que sería complicado narrar lo que el Instituto Federal Electoral (IFE) hizo en capacitación en el ámbito federal en las elecciones de 2009, por las dimensiones de la actividad, pero que compartiría algunas reflexiones sobre ello, para considerar dónde se encontraban, antes y en ese momento, como funcionarios de autoridades electorales, con la enorme responsabilidad de cumplir con la tarea de acercarse a la ciudadanía en esas difíciles condiciones o circunstancias que la consejera Yolanda León narró en su intervención.

Todo esto, además, en un contexto muy importante que subrayó desde el inicio: el contexto de una reforma legal de extraordinaria envergadura al comienzo del proceso electoral 2008-2009, pero que, sin embargo, no tocó básicamente el eje fundamental que da vida al sistema electoral mexicano desde 1996, tal y como se lo conoce.

Es decir, fue una reforma electoral que se abocó a nuevas funciones, al tema de la radio, de la televisión, de los procedimientos administrativos, etc., pero que básicamente no tocó el tema del eje ciudadano, de la ciudadanización.

<sup>3</sup> En la fecha del congreso, director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral.

En su opinión, esto tuvo consecuencias que se vivieron ya en el proceso electoral de 2009 y que, sin duda alguna, se volverán a vivir próximamente.

Volviendo al tema del ejercicio de capacitación electoral que implementó el IFE, refirió que el instituto federal tiene una estructura básica a través de la cual se implementa en todo el país la enorme estrategia de capacitación electoral, la cual parte de los objetivos de un documento normativo que aprueba el Consejo General, pero que operativamente echa a andar la dirección ejecutiva por medio de las juntas locales y distritales en todo el territorio nacional, con la contratación de supervisores y capacitadores electorales (se contrataron aproximadamente 30 mil personas para tal efecto durante el proceso electoral 2008-2009), para llegar finalmente a los ciudadanos sorteados y funcionarios de casilla.

En relación con la primera reflexión que compartió con el auditorio, precisó que muchos de los cambios o de las innovaciones que se imprimieron en la propia capacitación electoral tuvieron que ver con ese mismo diagnóstico, al que llamó el gran dilema de la capacitación electoral. Al respecto, formuló la pregunta: ¿por qué es un dilema?

Al elaborar su respuesta, el maestro Hugo Concha dijo estar convencido de que la capacitación electoral es uno de los valiosos bienes del gran capital acumulado que poseen las autoridades electorales. Puntualizó que se referiría específicamente a la autoridad electoral que tiene el IFE en su conjunto, que consta en un documento que comprende una serie de procedimientos que se perfeccionan elección tras elección, con toda la experiencia que se va acumulando a partir de lo que falla, de lo que funciona, lo cual ayuda mucho a que la capacitación siga rindiendo los frutos que se esperan; es decir, que se siga contando con los funcionarios, con los ciudadanos que son funcionarios de casilla el día de la elección, siendo esa la gran ventaja que tiene la capacitación electoral: se va reuniendo conocimiento y experiencia acumulada.

No obstante, reconoció que lo anterior tiene también enormes desventajas, que las tuvo ya en el proceso electoral anterior y que las volverá a tener, a menos que algo ocurra.

En primer lugar –dijo–, está el tiempo, pues conforme vaya avanzando éste, habrá un crecimiento lógico, primero, de la ciudadanía, es decir, del padrón electoral, y, por lo mismo, un crecimiento del número de casillas a instalar; por lo tanto, un crecimiento del número de funcionarios que se requiere que estén en cada una de las casillas y, consecuentemente, del número de supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales a contratar. Precisó que no son crecimientos marginales, sino crecimientos muy importantes.

Al respecto, se refirió a la proyección que el IFE tiene para la próxima elección federal, que es muy genérica, sin ningún detalle ni ningún trabajo estadístico sofisticado, pero que ya es una proyección que puede empezar a preocupar, porque mientras todo esto va en aumento, la estructura que se tiene, proceso electoral tras proceso electoral, va a ser la misma, o quizá se pueda inferir que, por cuestiones presupuestales, pudiera ser menor.

Por lo anterior, el maestro Hugo Concha estimó que se requerirá una modernización y aplicación de nuevas plataformas tecnológicas, pues será mayor el requerimiento de la capacitación electoral con condiciones más adversas; para empezar, por el crecimiento del fenómeno con el que se tiene que trabajar, que es el fenómeno poblacional, pero, además, se tendrán que considerar condiciones que inhiben la participación de la ciudadanía.

Con relación a lo anterior, consideró el proceso electoral 2008-2009 fue ejemplar, pues hay que considerar que hubo condiciones económicas adversas, además de los problemas relativos a la inseguridad y a la guerra que se está librando al respecto, que son inhibidores enormes, sobre todo en algunos estados de la República, para que la gente salga a la calle y se reúna el día de la jornada electoral. También en 2009 estuvo el tema de salud, de la catástrofe de la contingencia sanitaria.

Continuando con la mención de los problemas que el IFE enfrentó en cuanto a la capacitación electoral en el proceso 2008-2009, refirió que otro factor que dificulta la labor es el tema de la ciudadanía, pues hay que reflexionar lo que hace falta para formar auténticamente ciudadanía. Mencionó que a pesar de ser un tema que se repite en congresos

y en otros encuentros académicos, incluso en sesiones formales de los órganos electorales, se tiene escaso presupuesto para promover actividades encaminadas a ese propósito, actividades que son necesarias para contar con una ciudadanía más educada, más sensibilizada respecto al ejercicio de sus derechos político-electorales.

Consideró que ese es un gran dilema, cuya solución no es fácil, por lo menos en el corto plazo, pues el referente son los recursos que se tuvieron para esos fines en los años 2006 y 2009, y lo que se prevé para 2012, todo esto con las mismas condiciones.

Y si en 2009 el padrón electoral incluía, aproximadamente, 77 millones de ciudadanos, para 2012 probablemente crecerá hasta cien millones de potenciales votantes.

Analizando lo que ocasionan las cifras anteriores en la capacitación electoral, el maestro Hugo Concha puntualizó que si en 2009 hubo cerca de 140 mil casillas, para 2012 se prevén 180 mil casillas, aproximadamente, siendo genérica esta cifra probable, es decir, casillas básicas, contiguas y especiales.

Otro aspecto que el IFE está considerando en esta proyección es el número de ciudadanos que se visitan, de acuerdo con lo que establece la ley, en una primera vuelta, es decir, los primeros ciudadanos a los que se recurre para informarles que fueron, en un primer momento, insaculados. El IFE tiene registro de que en 2006 fueron 7.5 millones de ciudadanos; en 2009 fueron 7.8 millones, habiéndose cumplido la meta propuesta al respecto. Y para 2012, el IFE tendrá que visitar un promedio de 10 millones de puertas ciudadanas en la primera etapa.

Para la etapa de la jornada electoral, en 2006 se registraron 913 mil funcionarios designados; en 2009, fueron aproximadamente 987 mil, y con la proyección que el IFE está haciendo, para 2012 se deberán tener 1 390 000 funcionarios designados.

Para lo anterior, el IFE contó con 27 mil capacitadores electorales supervisores en 2006 y cerca de 30 mil en 2009; de acuerdo con esto, para 2012 se requerirán unos 32 mil.

A continuación, el maestro Hugo Concha se enfocó en hacer un recorrido muy rápido por toda la estrategia de capacitación o las etapas

de la misma, deteniéndose un poco en aspectos en los que se llevaron a cabo cambios importantes, en razón del diagnóstico que precisó anteriormente.

Comentó que la primera de las etapas, que en realidad son tres, tiene que ver con la contratación y selección de los supervisores y capacitadores electorales para todo el país, a los que se capacita para que hagan bien su tarea, lo que resulta ser un reto muy importante, un objetivo difícil de cumplir.

Aclaró que la segunda parte de esta primera etapa es más cuantitativa que de capacitación, pues tiene que ver con la integración de las mesas directivas de casilla. Aquí lo que se necesita es llegar a todos los ciudadanos que las integrarán, y ello implica recorrer un gran ámbito territorial, conocerlos, hacerles saber que fueron sorteados y, eventualmente, saber si son ciudadanos que están cumpliendo todos los requisitos de ley, si son aptos para entrar a un segundo sorteo y, si fuera el caso, ser seleccionados. Por esto, es mínima la sensibilización que se les da.

La tercera parte de esta primera etapa comprende la visita a los seleccionados en su domicilio, para entregarles distintos materiales. Para ese fin, el IFE tiene procedimientos especiales para las secciones complicadas del país, que son las llamadas “secciones de atención especial”.

Y ya en esta parte del proceso de capacitación electoral, el IFE tiene los grandes números de la primera etapa: ¿cuántos ciudadanos fueron insaculados?, ¿cuántos centros se instalaron?, etcétera.

Los grandes cambios de esta primera etapa realizados en el proceso electoral 2008-2009 se refieren, entre otros aspectos, a la instrumentación de un procedimiento para asegurar que los capacitadores asistentes electorales visitaran al cien por ciento de los ciudadanos en esa primera salida, pues el IFE no tiene por qué, por un asunto de eficiencia o de logística, coartar la oportunidad que tiene un ciudadano que fue sorteado de ser visitado en su domicilio. Eso, en opinión del maestro Hugo Concha, es fundamental, y consideró que, en términos generales, se logró.

Al respecto, el IFE cambió toda la parte procedimental para que las revisitas, es decir, la segunda vez que se visita el domicilio del ciudadano, se partiera de la consideración de las causas por las que no se

encontró al ciudadano, o bien de los rechazos de éste, cuando decía que no quería participar y daba explicaciones. Esa era la parte que generaba más suspicacia en la autoridad respecto a qué estaba haciendo el capacitador electoral: cuando iba más veces a un mismo domicilio porque no encontraba al ciudadano que salió sorteado, por lo que el capacitador regresaba a visitarlo varias veces. Incluso un supervisor tenía que ir para verificar que la información fuera verídica.

Un eje fundamental de los cambios que se realizaron en la capacitación electoral tuvo que ver con las verificaciones. Se necesitaba que todos, tanto el nivel directivo como el operativo de funcionarios, verdaderamente participaran en las verificaciones, por la importancia que éstas tienen para poder llevar a cabo la capacitación electoral. Lo que se pretendió fue dejar constancia de lo que estaba ocurriendo al respecto, buscando mecanismos que permitieran prevenir y corregir los problemas identificados.

Para lograr lo anterior, se generaron guías de verificación que se repartieron en todos los niveles a funcionarios del IFE, incluidos todos los consejeros distritales y locales, para que supieran cuál era idealmente el trabajo que tenían que hacer en materia de supervisión. El otro cambio importante tuvo que ver con la evaluación del desempeño vinculada a la verificación.

El maestro Hugo Concha calificó de fundamental la segunda etapa de la capacitación electoral, pero aclaró si no se hizo bien el trabajo cuantitativo, no se va a tener un universo considerable de ciudadanos con los cuales trabajar, de donde se desprende la importancia de la primera etapa.

Explicó que en la segunda etapa ya se tiene calidad que desarrollar, pues se necesita realizar una capacitación que convenza al ciudadano de la tarea que tiene que llevar a cabo. Primero se entregan nombramientos en las fechas programadas, luego se realizan simulacros, que son fundamentales; en el proceso electoral 2008-2009 se elevó el número de simulacros, si bien se redujo la cantidad de participantes, para que fuera de mayor eficacia la capacitación.

Cerró esta parte de su exposición describiendo los cambios que el IFE introdujo en la segunda etapa:

*Materiales.* Se buscó el mejoramiento del diseño didáctico de los materiales que se distribuyeron entre la ciudadanía, se generó un video para apoyar la labor de los capacitadores electorales, tomando en cuenta que el tiempo que el capacitador tiene para instruir a la ciudadanía es también bastante recortado. Por esto, el video ayudó muchísimo en el caso de la gente que está más acostumbrada a aprender con un audiovisual.

Se modificaron las *actas*, que esta vez tenían instrucciones bastante claras, probadas. Se entregaron también entre los materiales hojas de operaciones para ayudar al ciudadano a hacer las operaciones. Se elaboraron manuales diferenciados.

*Capacitación grupal.* Se privilegió la capacitación grupal, ya fuera en lugares que la ciudadanía acordara, o bien, en los propios centros de capacitación que se instalaron en todos los lugares del país.

Finalmente, el maestro Hugo Concha reiteró los cambios en las verificaciones que mencionó con anterioridad.

En síntesis, dijo, los números fueron bastante halagüeños en términos generales, tanto en la instalación de mesas directivas de casilla, como en la cantidad de ciudadanos que las integraron, y las vicisitudes que se presentaron fueron prácticamente de la misma índole que las registradas en otros procesos electorales.

Es por lo anterior que consideró que el IFE cumplió las metas de la capacitación electoral, pero acotó que eso no quiere decir que el tema terminó, porque –dijo– lo que se vislumbra para 2012 es, una vez más, una ola de enormes dimensiones.



# Promoción del voto en el Estado de México durante el proceso electoral 2009

---

JESÚS CASTILLO SANDOVAL<sup>4</sup>

## CONSIDERACIONES PRELIMINARES

[El consejero Jesús Castillo Sandoval centró su exposición en lo hecho por la autoridad electoral del Estado de México para promover el voto en los comicios de 2009. Se presenta a continuación el contenido de su ponencia.]

Nuestra joven democracia ha superado la tentación de retorno al pasado, donde sus aspectos fundamentales caminan una senda de consolidación a través de la edificación de instituciones electorales, el consenso de las reglas del juego político y un marco normativo, y la madurez de sus principales actores, los partidos políticos.

Considerando que la democracia es, en esencia, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político y de ejercerlo, que el principio constitutivo de la democracia representativa es la soberanía popular, un gobierno es democrático porque quien gobierna es el pueblo, a través de representantes designados a partir de un mecanismo: las elecciones.

El concepto moderno de democracia mantiene esencialmente un contenido operativo y procedimental en cuanto designa un mecanismo de elección de autoridades a partir de una trilogía de elementos: elecciones, votos y partidos políticos; es decir, el significado moderno de

<sup>4</sup>Presidente del Instituto Electoral del Estado de México.

democracia conduce necesariamente al concepto de democracia electoral. La democracia moderna es, en el fondo, una democracia electoral de carácter representativo.

Así, las elecciones cumplen determinadas funciones que condicionan la existencia misma del orden político y social al ser fuente de legitimidad de los gobiernos emanados de ellas; además, son consideradas la forma legal para dirimir y disputar el poder. Así, la democracia requiere de la generación de instituciones administrativas electorales, órganos jurisdiccionales electorales, consensuados con los actores políticos más importantes para garantizar el acatamiento autónomo de las reglas por parte de los actores mismos.

Si partimos de que una de las fuentes de legitimidad aceptada en nuestras sociedades es el ascenso al poder vía elecciones, entonces éstas deben garantizar que la elección sea libre, la igualdad del voto de todos los ciudadanos, y condiciones que permitan la existencia de la competencia democrática y cierta competitividad electoral entre alternativas políticas representativas, lo que supone una competencia entre grupos y partidos políticos regida por reglas previamente establecidas por la ley electoral.

Siendo así, dependerá de la presencia de una democracia electoral que permita la existencia de elecciones marcadas por el signo de la competitividad electoral bajo reglas de competencia democrática.

Producto de la reforma federal de octubre de 1998, nuestra entidad modificó su Constitución, estableciendo los principios rectores de la función electoral y creando el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), organismo público autónomo responsable de organizar y vigilar los procesos electorales en la entidad. Asimismo, son fines del IEEM “contribuir al desarrollo de la vida democrática, promover el voto y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio”, además de las actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política, la capacitación y la educación cívica.

Uno de los fundamentos de la democracia es la preocupación respecto a la participación ciudadana en los procesos electorales. La participación política a través de la elección de candidatos postulados por



En la ceremonia de inauguración estuvo presente el maestro Federico Valle Ochoa, coordinador nacional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De izquierda a derecha: maestro Federico Valle Ochoa, consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez, consejero Fernando José Díaz Naranjo.



Los consejeros electorales del IEDF y el representante del PNUD en la ceremonia de inauguración. De izquierda a derecha: consejero Ángel Rafael Díaz Ortiz, consejera Yolanda C. León Manríquez, maestro Federico Valle Ochoa y consejeros Beatriz Claudia Zavala Pérez, Fernando José Díaz Naranjo, Carla A. Humphrey Jordan y Néstor Vargas Solano.



Asistieron al congreso consejeros y exconsejeros del IEDF, servidores públicos, académicos, representantes de partidos políticos, estudiantes y público interesado en la materia electoral.



El congreso se celebró los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2009 en el Gran Hotel de la Ciudad de México, ubicado a un costado del Zócalo.

El público mostró gran interés en el desarrollo de las conferencias y mesas de trabajo del congreso.



La Mesa de trabajo I, “Capacitación, promoción del voto y participación ciudadana”, fue moderada por la licenciada Delia del Toro López, directora ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del IEEDF (al centro), y participaron (de izquierda a derecha) el maestro Hugo Concha Cantú y los consejeros Yolanda C. León Manríquez (IEEDF), Javier Llausás Magaña (CEE Sinaloa) y Jesús Castillo Sandoval (IEEM).



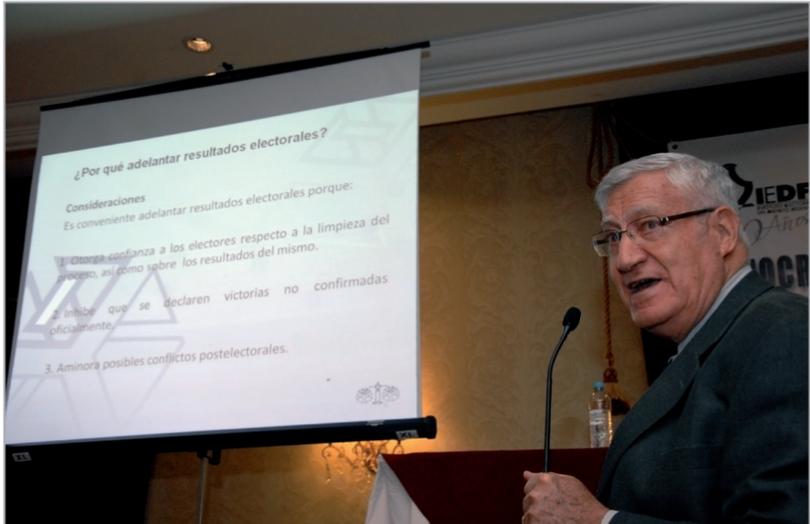
El consejero electoral del IEEDF Fernando José Díaz Naranjo impartió la conferencia “Sistema de votación electrónica”, destacando la experiencia que el instituto capitalino ha tenido al respecto.



Mesa II, “Votación electrónica”. De izquierda a derecha: consejero Carlos Alberto Arredondo Sibaja (IEPC Coahuila), licenciada María Elena Homs Tirado (moderadora, TEPJF), consejera Yolanda C. León Manríquez (IEDE) y consejero Carlos Martínez Maguey (IEPC Jalisco)



El consejero Néstor Vargas Solano moderó la Mesa III, “Resultados y tendencias electorales”. De izquierda a derecha: doctor Ignacio Méndez Ramírez, maestro Adrián Villegas Carrasco, consejero Néstor Vargas Solano, doctor Alexander Balankin y doctor Miguel Ángel Martínez Cruz.



El doctor Ignacio Méndez Ramírez, del Instituto de Investigaciones Matemáticas de la UNAM, destacó la importancia de los resultados electorales preliminares.



El maestro Adrían Villegas Carrasco explicó la mecánica de los resultados y las tendencias electorales en las elecciones locales del Distrito Federal de 2009.



El doctor José Fernández Santillán, académico del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, impartió la conferencia “La necesidad de una cultura democrática”.



La consejera Cecilia Pérez Zepeda, del Instituto Electoral de Querétaro, moderó la Mesa IV, “Voto en blanco, voto nulo y abstencionismo”. Junto a ella (de izquierda a derecha), el consejero Arturo Bolio Cerdán (IEEM), el exconsejero del IEDF Rodrigo Morales Manzanares y el maestro Andrés Lajous.



El consejero Ángel Rafael Díaz Ortiz (primero a la izquierda), junto a los integrantes de la Mesa IV, “Voto en blanco, voto nulo y abstencionismo”, consejeros Arturo Bolio Cerdán (IEEM), Cecilia Pérez Zepeda (moderadora, IEQ), exconsejero Rodrigo Morales Manzanares y maestro Andrés Lajous.



El licenciado Héctor Solorio Almazón impartió una conferencia sobre el tema “Representación proporcional para el caso del Distrito Federal”.



En la Mesa V se analizó el tema “El voto de los mexicanos en el extranjero”; fue moderada por el maestro Patricio Ballados (centro), y participaron la consejera María de los Ángeles Llanderal (IEM) y el licenciado Fernando Santos Madrigal.



El licenciado Fernando Santos Madrigal hizo interesantes reflexiones respecto del voto de los ciudadanos del Distrito Federal en el extranjero.



La consejera María de los Ángeles Llanderal relató la experiencia del voto de los michoacanos en el extranjero. A su izquierda, el maestro Patricio Ballados, coordinador de asesores de la Presidencia del TEPJF, quien moderó de la Mesa V.



La Mesa VI, “Régimen de control de los partidos políticos”, fue moderada por el maestro Rodolfo Terrazas Salgado, director de Jurisprudencia del TEPJF. Participaron el magistrado Adolfo Rivapalacio Neri (presidente del TEPDF); el consejero Gustavo Anzaldo (IEDF) y la licenciada Rosa Olivia Kat Canto.



El consejero Gustavo Anzaldo Hernández expuso el tema del control administrativo de fiscalización y régimen sancionador de los partidos políticos.



El maestro Rodolfo Terrazas Salgado destacó que nuestro sistema electoral sigue construido sobre la piedra angular de los partidos políticos y por eso el tema se debe analizar desde todas las perspectivas.



Mesa VI, “Régimen de control de los partidos políticos”.



Mesa VII, “Presente y futuro de la legislación electoral en el Distrito Federal”. De izquierda a derecha: consejeros Marco Antonio Ruiz Guillén (IEPC Chiapas), Carla A. Humphrey Jordan (IEDF), doctor César Astudillo Reyes y consejero Fernando José Díaz Naranjo (IEDF).



Mesa VIII, “Presente y futuro de la legislación electoral en el Distrito Federal”. De izquierda a derecha: magistrado Armando I. Maitret Hernández (TEDF), consejero Óscar Granat Herrera (IEE Morelos), doctor Lorenzo Córdova Vianello y consejero Virgilio Andrade Martínez (IFE).



El consejero Virgilio Andrade Martínez comentó lo referente a la reforma electoral 2007-2008 en relación con los medios de comunicación y el papel del IFE.



El magistrado Armando Maitret Hernández centró su participación en algunos problemas derivados de las precampañas y campañas que se vivieron en el TEDF, relacionados con el proceso electoral 2008-2009.



El doctor José Thompson impartió la conferencia “Abstencionismo y participación electoral: influencia en la labor de los organismos electorales”.



El doctor José Thompson subrayó que una variedad de respuestas frente al abstencionismo tiene mayor potencial de acción que las propuestas únicas y aisladas.



En la Mesa IX, “Desafíos del sistema electoral”, se contó con la destacada participación de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa (presidenta del TEPJF), del consejero Leonardo Valdés Zurita (presidente del IFE) y de la consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez (presidenta del IEDF). Moderó la consejera Carolina Viveros García (presidenta del Instituto Electoral Veracruzano).



En la ceremonia de clausura estuvieron presentes la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, los consejeros Leonardo Valdés Zurita (IFE), Carolina Viveros García (IEV) y consejeros del IEDF.

El consejero Leonardo Valdés Zurita hizo un recorrido por la exposición de fotografías alusivas a los 10 años del IEDF.



Acompaña al consejero Leonardo Valdés Zurita el consejero Ángel Rafael Díaz Ortiz.



De izquierda a derecha: consejeros del IEDF Néstor Vargas Solano, Yolanda C. León Manríquez, Beatriz Claudia Zavala Pérez, Carla A. Humphrey Jordan y Ángel Rafael Díaz Ortiz.

partidos políticos ha constituido un tema preocupante, no privativo de nuestro país; sino una razón que sobre el funcionamiento y procedimiento se presenta en el nivel mundial, en todas las naciones que realizan elecciones; independientemente de su consolidación democrática.

En el marco de nuestra joven democracia, las instituciones electorales tienen un papel fundamental: estimular la participación política por medio de una cultura política democrática que fomente los valores de la democracia, incluida la participación.

Las instituciones electorales tienen ante sí la promoción de valores acerca del deber cívico, la búsqueda de identidad o coincidencia con los partidos políticos a los que se pertenece o se desea pertenecer. El reto es impulsar la participación a través del núcleo familiar, la comunidad, la colonia, la casa de cultura, el club deportivo, entre quienes son miembros de organizaciones vinculadas con la política o entre aquellos que conviven con personas o ambientes más politizados.

Es preciso fomentar la existencia de partidos políticos fuertes, que dejen atrás las herencias autoritarias y la falta de vinculación con la sociedad; se requieren medios masivos de comunicación independientes que, a su vez, estimulen la participación. Como autoridad electoral, tenemos que hacer más eficiente el registro ciudadano en el padrón electoral y otorgar la credencial de elector sin obstáculos burocráticos.

La participación política es una variable fundamental en la comprensión de la consolidación democrática de nuestro país. En el presente ensayo se explora la participación política mediante elecciones como mediación de los partidos políticos ante la posibilidad de poder impactar el diseño de políticas públicas y la expectativa de que los representantes populares atiendan los reclamos ciudadanos.

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COMICIOS RECIENTES

Antes de las elecciones de julio de 2009, y con base en los resultados de participación política, el Estado de México representaba un objeto de estudio inestable. Los resultados de elecciones para gobernador en 1999

y en 2005 mostraron un índice de participación no mayor de 47% (cuadro 1) y perfilaron, desde entonces, los retos que habría de sortear el IEEM como institución responsable de organizar comicios electorales y fomentar la participación política.

Cuadro 1. Elección de gobernador

<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>
1999	47.14
2005	42

Elaboración con base en resultados electorales, página electrónica del IEEM, 2000 y 2009.

En el mismo sentido, la elección de ayuntamientos mostró un comportamiento particular, puesto que en las elecciones de 1997, 2003 y 2006, la participación no superó 46%, aun cuando se trataba de las autoridades administrativas que mayor contacto directo tenían con los ciudadanos (cuadro 2).

Cuadro 2. Elección de ayuntamientos

<i>Año</i>	<i>Participación (%)</i>
1997	46.32
2000	65.47
2003	42.8
2006	43.06
2009	52.20

Elaboración con base en Resultados Electorales IEEM 2006 y página electrónica 2009.

Por último, la elección para diputados locales en los procesos de 2003 y 2006 registró una participación menor de 45 por ciento.

Cuadro 3. Elección de diputados locales

Año	Participación (%)
1997	57.48
2000	65.70
2003	42.95
2006	44.08
2009	52.29

Elaboración con base en Resultados Electorales IEEM 2006 y Procesos Electorales 2009: Secretaría Ejecutiva General, IEEM, 2009.

En contraste, lo que destaca en las elecciones para elegir ayuntamientos y diputados durante el proceso electoral de 2009 es el repunte del índice de participación, que superó 52%. En un primer ejercicio, la respuesta a cuáles fueron los factores que permitieron una mayor participación política de los electores se encuentra en la realización de una campaña exitosa de difusión y promoción del voto ciudadano.

En la actual perspectiva de consolidación democrática de nuestra entidad, su ejercicio del sufragio –como una decisión fundamental de conciencia cívica, personal, responsable y libre– adquiere una nueva dimensión y, en primera instancia, genera expectativas optimistas. Considerando que, gracias a la participación política, los ciudadanos mexiquenses tenemos la certeza de que podemos elegir a nuestros gobernantes, pero también que conferimos el poder para cumplir con lo que la Constitución y la voluntad popular establecen, la intervención del ciudadano en la toma de decisiones de los gobernantes cobra una gran importancia y se convierte en una exigencia que urge apuntalar para no seguir lamentando la falta de interés y el ausentismo en procesos electorales por venir.

La participación política mediante el sufragio incrementa el potencial democrático de nuestra entidad, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de

una sociedad atenta y vigilante de los actos de gobierno e interesada en hacerse oír por éste. Sólo de esta manera podremos construir el entramado democrático mediante el cual el voto ciudadano tenga gradualmente un costo financiero menor, y ahuyentar así los cuestionamientos sobre lo oneroso que resulta organizar elecciones.

### ESTUDIO DE CASO: PROMOCIÓN DEL VOTO A TRAVÉS DEL IEEM DURANTE EL PROCESO ELECTORAL 2009

Tomando en consideración lo anterior, a través del diseño e implementación del Plan de Medios y de la Estrategia de Comunicación Institucional 2009, el IEEM desarrolló, en forma paralela a la preparación del proceso electoral, diversas campañas de comunicación institucional para la difusión de sus principales actividades, con el fin de estar más cerca de los ciudadanos de la entidad y mejor posicionado en sus expectativas; pero, sobre todo, para incentivar la participación ciudadana durante el proceso electoral de diputados y ayuntamientos y la promoción del voto para la jornada del 5 de julio de 2009.

En elecciones coincidentes con las federales, en el Estado de México elegimos a los integrantes de las 45 fórmulas de diputados de mayoría relativa y 30 de representación proporcional, así como a los miembros de los 125 ayuntamientos que gobiernan los municipios de la entidad. En este proceso electoral, llegamos en el Estado de México a un padrón de 10 168 356 ciudadanos inscritos y una lista nominal de 10 020 332 electores, el más elevado del país y de nuestra historia. Nuestro padrón electoral equivale a la suma de los de Honduras, Nicaragua y Panamá juntos.

La dimensión de nuestro universo ciudadano, aunada al tamaño de nuestro estado, exigía acciones proporcionales de gran magnitud, para alcanzar al mayor número de personas.

Entre las tareas sustantivas que se desarrollaron, destacan las que a continuación se mencionan.

En cuanto a medios alternos, colocamos publicidad en el Sistema de Transporte Colectivo Metro en la Ciudad de México y en las estaciones y vagones del Tren Suburbano que corre de la Ciudad de México

al municipio de Cuatitlán Izcalli, Estado de México, durante el periodo de marzo a julio.

De la misma manera, en estaciones de parabuses, en el periodo de mayo a julio, reforzamos la presencia institucional con 205 caras de parabuses colocadas en las principales vialidades de los municipios del Valle de México y 65 en el Valle de Toluca. A la vez, realizamos la difusión de campañas de comunicación institucional en 73 autobuses del transporte público, pertenecientes a 11 rutas del Valle de México y seis del Valle de Toluca, durante el periodo de mayo a julio.

De abril a julio, hicimos difusión a través de 40 carteleras espectaculares en las cabeceras distritales, concedidas en préstamo por el Gobierno del Estado, y mediante la impresión y distribución de 67 500 carteles y 780 mil volantes promovimos la integración y capacitación de funcionarios de las mesas directivas de casilla, la campaña Credencial 03, la promoción del voto y una campaña de agradecimiento a la ciudadanía.

Asimismo, el personal del Instituto visitó 199 empresas ubicadas en la entidad, con el objetivo de incentivar el voto entre los trabajadores que laboran en cada una de ellas, distribuyendo más de 85 mil volantes y colocando más de mil carteles y 38 vinilonas en las instalaciones de estos centros laborales.

Por su parte, las juntas distritales y municipales rotularon 45 bardas y colocaron 67 lonas en mamparas que fueron cedidas al Instituto para incentivar la participación ciudadana y promover el voto, así como 182 vinilonas más en puntos importantes de afluencia. Esto equivale a más de 3 500 metros cuadrados de publicidad en lugares de uso común.

Igualmente, llevamos a cabo la campaña “No se te olvide votar”, en la cual distribuimos 550 mil notas adhesivas (post-it), que fueron colocadas en los municipios con mayor índice de abstencionismo, y realizamos un cineminuto, que fue exhibido durante las tres semanas previas a la jornada electoral, en 288 salas cinematográficas del Estado, para la promoción del voto.

Por Internet, de mayo a julio, difundimos *banners* publicitarios en la web, en los sitios más visitados de México: Hotmail, Messenger, Yahoo,

*El Universal en línea, La Jornada on line, Milenio diario en línea*, la Agencia de noticias MVT y *Toluca VIP*; realizamos un nuevo diseño de la página del Instituto, con un enfoque interactivo e información multimedia orientada a la promoción del voto y la difusión de la cultura política democrática.

En medios impresos, realizamos el diseño, la impresión y la distribución de 550 mil periódicos informativos denominados “Detrás de tu voto hay buenas noticias”, los que se distribuyeron casa por casa en los municipios con mayor índice de abstencionismo y en los que se concentra 57% de los electores de la entidad; asimismo, publicamos 745 inserciones en 59 periódicos regionales, 18 locales y 26 nacionales.

Derivado de la gestión de tiempos del Estado ante el IFE, difundimos la campaña de comunicación en radio y televisión en sus tres versiones: “El IEEM organiza las elecciones en el Estado de México”, “Cuidamos lo que eliges” y “No se te olvide votar”, en 20 estaciones de radio y cinco canales de televisión de la entidad, y en 59 estaciones y cinco canales cuya señal se origina en el Distrito Federal, con cobertura nacional.

Realizamos y transmitimos, desde las instalaciones del Instituto, una serie de cuatro programas radiofónicos denominada “Elecciones en el Estado de México: el IEEM rumbo al 5 de julio”, a través de las estaciones de Radio Capital y su retransmisión por el Canal 8 de televisión de la empresa Megacable y, del mismo modo, un debate público entre representantes y dirigentes de partidos políticos, a través del Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, así como la grabación, edición y posproducción de siete debates organizados en otros tantos municipios de la entidad.

De enero a julio, gestionamos más de 80 entrevistas en exclusiva, sin costo para el Instituto, con medios de comunicación electrónicos e impresos, para informar a la ciudadanía sobre los avances del proceso electoral, organizamos más de 10 conferencias de prensa y generamos y difundimos más de cien boletines para informar oportunamente a los medios de comunicación y a la opinión pública sobre las actividades desarrolladas por el IEEM.

Por último, a través del Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, se realizó el servicio de cobertura informativa, apoyo técnico y levantamiento de imagen el día de la jornada electoral, de 8:00 a 22:00 horas, para lo cual se instaló un estudio de televisión alterno en el IEEM y cinco centros estratégicos ubicados en otros tantos municipios, bonificando sin costo para el Instituto la transmisión respectiva.

Con la ejecución eficiente del Plan de Medios y de la Estrategia de Comunicación Institucional 2009, el IEEM logró incrementar, en casi 10 puntos porcentuales, el promedio de la participación ciudadana del Estado de México, respecto de la elección anterior de diputados locales y ayuntamientos, habiendo generado 52.2% de participación, por arriba de los promedios de varias entidades federativas. Ello, a pesar de tener el padrón y la lista nominal de electores más elevados del país.

Mencionaré sólo algunos ejemplos: en municipios tradicionalmente abstencionistas como Chimalhuacán, que ha llegado a un nivel de 71.5%, logramos abatirlo hasta 59.38%; Nezahualcóyotl, que ha alcanzado un porcentaje de 70.1% de abstención, en esta elección bajó hasta 57.66%; Naucalpan, cuyo promedio de ausentismo ha registrado 67.9%, se redujo hasta 53.2%; Ecatepec y Atizapán de Zaragoza, con 64.9 y 64.7%, respectivamente, bajaron a 54.59 y 53.81%. En todos estos municipios, se logró incrementar la participación, de 10.31 a 15.30%. Para ahondar al respecto, revisemos el cuadro 4.

Cuadro 4. Incremento de la participación ciudadana en los procesos electorales de 2006 a 2009 en el Estado de México

<i>Municipio</i>	<i>Participación ciudadana (%)</i>		<i>Incremento de la participación (%)</i>	<i>Trabajos realizados</i>
	2006	2009		
Texcoco	40.47	55.77	15.30	Periódicos, radio, televisión, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its

Cuadro 4 (Continúa)

<i>Municipio</i>	<i>Participación ciudadana (%)</i> 2006	<i>Participación ciudadana (%)</i> 2009	<i>Incremento de la participación (%)</i>	<i>Trabajos realizados</i>
Naucalpan	32.08	46.78	14.70	Cineminuto, periódicos, radio, televisión, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Zumpango	39.63	53.25	13.62	Parabuses, periódicos, radio, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Nezahualcóyotl	29.91	42.35	12.44	Parabuses, cineminuto, periódicos, radio, televisión, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Chimalhuacán	28.48	40.61	12.12	Parabuses, cineminuto, periódicos, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Atlacomulco	47.28	59.02	11.75	Radio, televisión, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas
Atizapán de Zaragoza	35.27	46.16	10.89	Cineminuto, periódicos, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Ecatepec	35.10	45.42	10.31	Parabuses, cineminuto, periódicos, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
Tlalnepantla	38.89	48.44	9.55	Parabuses, cineminuto, periódicos, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its

Cuadro 4 (Concluye)

Municipio	Participación ciudadana (%)		Incremento de la participación (%)	Trabajos realizados
	2006	2009		
Cuautilán Izcalli	43.78	53.12	9.33	Periódicos, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas y lonas
Tultitlán	38.19	47.35	9.16	Parabuses, periódicos, autobuses, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas, post-its
La Paz	40.92	49.79	8.87	Cineminuto, debate, espectaculares, carteles, volantes, bardas, lonas

Elaboración con base en Informe del Plan de Medios y de la Estrategia de Comunicación Institucional: IEEM, 2009 y Procesos Electorales 2009: Secretaría Ejecutiva General, IEEM, 2009.

## CONSIDERACIONES FINALES

La participación política en una democracia reciente como la mexicana presenta diferentes retos. Una democracia en la que sus partidos políticos aún se encuentran en proceso de madurez y su ciudadanía en una fase de construcción como sujetos sociopolíticos –sujetos que buscan reivindicar sus necesidades cotidianas y expectativas a mediano plazo a través de instancias de representación política– requiere una autoridad electoral sensible y capaz de hacer más eficientes procesos de organización de elecciones.

La inversión financiera en la organización de comicios necesariamente tendrá que seguir una línea descendente, con los recursos financieros administrados con mayor eficacia y transparencia.

En el caso del Estado de México, ninguna acción de promoción del voto tendría efectividad sin estar vinculada a la planeación y fundamentación de las actividades sustantivas del IEEM. Así, el Programa de Educación Cívica que desarrolla el Instituto, de manera permanente y en

cumplimiento de las atribuciones que le confiere la ley, dirigido a diferentes sectores de la población, tiene la finalidad de favorecer la formación de ciudadanos libres, responsables, participativos, capaces de insertarse creativamente en la vida pública de nuestra entidad.

Este mismo propósito inspiró el programa que acabo de reseñar, para la promoción del voto ciudadano en el Estado de México.

## Participación ciudadana

---

JAVIER LLAUSÁS MAGAÑA<sup>5</sup>

[Para concluir con los trabajos de esta mesa, intervino el consejero Javier Llausás Magaña, quien hizo referencia a uno de los temas angulares del quehacer electoral, que es la participación ciudadana. Al respecto, expuso literalmente lo siguiente:]

En los últimos dos años he podido ver elecciones en muchos estados de nuestro país, y sobre todo ver las últimas intervenciones de nuestros diputados en los congresos en el nivel federal y el nivel estatal cambiando las leyes que hoy nos regulan, leyes electorales.

Por lo que, sin duda, la actuación de los consejos estatales electorales de todo el país será muy importante en 2010 y en el futuro. Tenemos una gran responsabilidad histórica con nuestro país.

En mi opinión, cuatro son las responsabilidades y tareas de un consejero electoral:

- Primera, organizar las elecciones, tener listo un voto para cada ciudadano el día de la elección.
- Segunda, aplicar la ley electoral, elaborar lineamientos, dirimir conflictos, en pocas palabras: ser autoridad.
- Tercera, formar ciudadanos mediante los programas de educación cívica y promover su participación.

<sup>5</sup> Consejero del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

- Por último, cuarta, y muy importante, legitimar la elección y a quien triunfa en las elecciones.

Cualquiera de estas tareas es por sí sola una tarea muy grande; un consejero tiene que realizar las cuatro simultáneamente.

Cada vez que entregamos una constancia de mayoría legitimamos a quien triunfa, aunque en ocasiones no vote la mitad de los ciudadanos y aunque no podamos demostrar legalmente muchas veces las prácticas de compra de votos, coacción, manipulación de personas vulnerables por su condición de pobreza, miedo, desafortunadamente en algunos casos, y su bajo nivel de educación. Prácticas que lamentablemente continúan ejercitándose por quienes dicen aspiran a servir a los demás, utilizando la vulnerabilidad y mancillando la dignidad como personas y seres humanos de muchos mexicanos.

Prácticas que los llevan a triunfar y, una vez en el poder, manejar nuestras instituciones de acuerdo con sus intereses y no con los intereses de la sociedad, del bien común, sino fomentando el clientelismo, el corporativismo. Y la falta de ética que mencionaba en alguno de los actores políticos o aspirantes a gobernar, hay que decirlo, continúa.

Por fortuna, hay que reconocer que existen buenos políticos, que sin duda los hay, y muchos, que representan lo que la sociedad necesita y merece, y que dignifican la política. Algunos de ellos son ciudadanos, aunque las leyes electorales no permiten más que a partidos políticos postular ciudadanos. Creo que es algo que debemos hacer como consejeros, tenemos que generar iniciativas para que los ciudadanos puedan participar cada vez más.

Mi pregunta es: ¿qué debemos hacer como autoridades electorales, y qué compromisos tenemos realmente con nuestra sociedad?

Pedimos a la sociedad su participación y su civismo, pero nosotros debemos poner el ejemplo de participación.

Hay muchos millones de mexicanos en condición de pobreza, y formar un país pleno para todos implica que hagamos algo, y no es mundial, como bien decía Yolanda, otros países nos han puesto el ejemplo de que con democracia plena adquieren un nivel de desarrollo económico

y social, menos desigualdad y oportunidad para todos. Ahí están los ejemplos, y hay regiones en México que, afortunadamente, nos están poniendo el ejemplo.

Pedimos a la sociedad que participe, pero, ¿cómo vamos a participar nosotros?

Se puede utilizar, manipular y engañar a muchos mexicanos, en especial a los más vulnerables, pero a nosotros no. Pedimos a la sociedad que participe, pero nosotros debemos ser el ejemplo para ellos.

Desde la fundación del IFE y la ciudadanización de los órganos electorales, nuestro país ha mejorado en mucho indicadores.

Es verdad que falta mucho por hacer, pero el avance ha sido considerable en cuanto a libertades, transparencia en el uso de los recursos, indicadores económicos, etc., pero, ¿la sociedad lo percibe, lo valora?

De no hacerlo, se corre el riesgo de su no participación y su abstencionismo el día de la jornada electoral.

Algunos indicadores que muestran cómo hemos mejorado son la inflación y las tasas de interés, que hacen que las clases medias y medias bajas puedan comprar a crédito con sus pagos menores.

Tipo de cambio, devaluaciones (ya no hay sorpresas para los que trabajamos en la iniciativa privada, que nos destrozaban las empresas en un fin de semana), indicadores riesgo-país. Esto es bien importante y nadie lo sigue.

México y Chile tienen el indicador riesgo-país más bajo de Latinoamérica y de todos los países del Este que se están incorporando a la Comunidad Europea. Es increíble que en el mundo confíen en México y nosotros los mexicanos no.

Deuda externa contra reservas internacionales. Hace 20, 25 años, debíamos 100 mil millones de dólares, hoy tenemos 80 mil millones en reservas. Sólo la reconstrucción de Europa, después de la segunda guerra mundial, costó 50 mil millones, pero fueron invertidos en educación, en infraestructura y en universidades.

Otro ejemplo de los cambios que ha habido es la forma de tramitar un crédito en el Infonavit, tan sencilla. Hace 20 años, le daban al trabajador una casa por allá; hoy, en transparencia, él la escoge, no hay coyotes, no hay corrupción, se hace por Internet.

La libertad de expresión, ni se diga, por eso estamos aquí, diciendo lo que sentimos y expresando lo que queremos.

Transparencia en el manejo de los recursos, alternancia. Ahora existe duda de quién ganará las elecciones; antes se sabía, hoy no sabemos, y eso es un gran avance.

De no valorar lo que hemos avanzado, corremos el riesgo de no valorar la democracia, no acudir a votar y regresar a los tiempos en que el clientelismo y el corporativismo sumaban el mayor número de votos en relación con los votos libres y razonados y, sobre todo, legitimaban el triunfo.

Esto es lo que yo quiero alertar: no podemos legitimar triunfos por la no participación de la sociedad, porque entonces los “triunfadores” se sienten “legalmente” con el reconocimiento de la sociedad.

### ¿QUÉ PODEMOS HACER PARA EVITARLO?

Debemos fomentar y orientar nuestros programas de educación cívica para mostrar a los ciudadanos la importancia de la participación y la elección razonada mediante su voto, para elegir a las personas en quienes ellos confiarán el manejo de sus instituciones, sus escuelas, sus maestros, sus hospitales, sus policías y quienes harán las leyes. Tenemos que decirles que con su voto elegirán a quien confiarán los recursos económicos de sus contribuciones a través de los impuestos.

No cabe duda de que la educación y la participación son las claves para lograrlo, pero nuestra sociedad no podrá participar si antes no es educada y formada para hacerlo. Es decir, la educación instructiva es una, y la educación formativa es otra y está urgiendo en el país.

Depende de los programas de educación cívica y de la motivación que logremos despertar; como decía Jesús, cómo han motivado ellos la participación en el Estado de México.

Sin educación no habrá participación, sin el ejemplo que nosotros demos durante el proceso al inicio, al final no habrá confianza y motivación para que el ciudadano nos siga en los procesos electorales.

¿Cómo podemos evitar leyes en las que se prohíbe la libre expresión de los ciudadanos en los medios, como la última que acaba de aprobarse, que no podamos nosotros manifestarnos en los medios?

¿Cuál es nuestra responsabilidad histórica con México, solamente organizar las elecciones o hacer algo más? Le pedimos a la sociedad que participe y nosotros tenemos que ser ejemplo.

No puede haber democracia sin demócratas, demócratas reales que respeten las reglas y las leyes, sobre todo el espíritu de ellas, y no jugar en el filo, en el límite de la ley, pero lejos de la ética y de lo que nuestra sociedad pide y merece.

Tenemos actores que se refugian en las lagunas de la ley, muy alejados de la ética y de lo que la sociedad merece. Es cierto que deben poner el ejemplo quienes aspiran a ser políticos, a ser autoridad, a servir a los demás, pero a muchos de ellos, desafortunadamente, basados en sus intereses personales, en su codicia y ambición por alcanzar el poder, no les importa la dignidad de las personas en los procesos electorales, y lo peor es que, ante la baja participación ciudadana, están ganando legalmente las elecciones, pero no éticamente. Y están siendo legitimados por nuestros consejos y por la confianza que la sociedad ha puesto en nosotros como sus representantes.

Las últimas encuestas muestran calificaciones reprobatorias para algunos actores políticos y partidos políticos, lo cual es muy serio, y muestran calificaciones en cambio aprobatorias para el IFE y para nuestros consejos, a pesar de las últimas leyes sancionadas, que, en mi opinión, no han sido favorables en su gran balance: tienen aciertos pero algo más tiene que cambiar.

Pero también los ciudadanos tenemos la responsabilidad de comportarnos como demócratas y defender la democracia, de participar y resolver junto con nuestras autoridades los retos que como sociedad tenemos. Las autoridades y el gobierno no pueden solos, tenemos los ciudadanos que ayudarles.

La participación ciudadana es clave para lograrlo, en las escuelas de nuestros hijos, por ejemplo, en los hospitales, en nuestras calles, pero nosotros como consejeros estamos llamados a dar mucho más que los políticos y que los ciudadanos, a cumplir con la responsabilidad que tenemos, a tener mayor y mejor comunicación con nuestra sociedad; esta será la clave: mostrar los avances de la democracia.

Y, por último, dar lo mejor de nosotros para lograr lo que merecen nuestras familias y un México mejor para todos.



Conferencia magistral

# SISTEMA DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

---

Consejero Fernando José Díaz Naranjo\*

\* Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.



**E**l consejero electoral Fernando José Díaz Naranjo precisó que hablaría de un tema que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) venía impulsando desde hacía ya varios años. Puntualizó que se referiría primero a lo que había significado para el Instituto el proyecto institucional de urna electrónica, no tanto el de votación electrónica. Aunque en la institución se estaban explorando proyectos como votación por teléfono, votación por Internet, en esa ocasión solamente se concentraría en la votación por urna electrónica.

Señaló que este proyecto había iniciado en 2000, con el anterior Consejo General, cuando no existía aún regulación de la votación electrónica en el *Código Electoral del Distrito Federal*.

No obstante lo anterior –dijo–, a partir de ese año se realizaron diversas investigaciones, estudios comparados –en el plano local y en el plano internacional– sobre las experiencias obtenidas al respecto por parte de otros organismos electorales.

Refirió que en 2003 se hizo un primer ejercicio –no vinculante– el día de la jornada electoral, con urnas electrónicas prestadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil. Dicho ejercicio consistió en consultar a los ciudadanos, una vez que habían votado en la casilla, si querían participar en esa prueba piloto.

Posteriormente –señaló–, el IEDF generó un diseño de urna electrónica, considerando las características que ya estaban referidas en el código electoral local. El Instituto tenía 60 urnas electrónicas, con va-

rios de sus componentes ya registrados ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

Una vez adquiridas las urnas electrónicas en 2005 –apuntó–, se realizaron algunos ejercicios a partir de 2006. El primero, efectuado el día de la jornada electoral del año 2006 con el apoyo del área de Capacitación Electoral y Educación Cívica, consistió en preguntar a la gente que iba a votar si podía acceder a contestar algunas preguntas de carácter cívico-democrático.

Recordó que, en agosto de ese mismo año, el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC Chiapas) pidió prestadas al IEDF alrededor de 13 urnas electrónicas, también para realizar en su elección un ejercicio de valores cívicos y democráticos no vinculante en algunos municipios (al parecer en Tuxtla Gutiérrez, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas y Tapachula).

Para 2007 se desarrollaron algunos ejercicios que, en opinión del consejero, fueron los más interesantes en términos de probar la urna electrónica propiedad del Instituto. Mencionó en primer lugar algunas consultas ciudadanas con delegaciones políticas del Distrito Federal. Era la primera vez que la urna electrónica no se empleaba en cuestiones electorales, gracias a que este recurso tecnológico tenía la ventaja de poder utilizar su propio sistema informático para colocar en sus pantallas no solamente boletas virtuales, sino también algunas preguntas que, en términos de participación ciudadana, ayudaba a las delegaciones políticas a adquirir diversos índices de medición respecto de algunas cuestiones, por ejemplo, de desarrollo urbano, desarrollo habitacional, etc., para sus demarcaciones.

En este contexto, eran en total 14 las delegaciones a las que en diferentes momentos se les habían prestado las urnas electrónicas, en algunas en más de dos o tres ocasiones.

Mencionó también la elección organizada por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (IEE Chihuahua) en 2007. En un ejercicio derivado de tres vertientes –la votación tradicional, la votación por Internet y la votación por urna electrónica–, se utilizaron las urnas electrónicas del IEDF.

En esa aplicación, las urnas electrónicas desplegaban una primera pantalla para niños de nivel primaria, con opciones en español, inglés y tarahumara, es decir, de la opción que los niños seleccionaran en la primera pantalla dependía el idioma en que se presentaría el resto de la información en las siguientes.

Esa había sido una aplicación interesante, por constituir el primer ejercicio con carácter vinculante para las autoridades, tanto del IEE Chihuahua, como de la Secretaría de Educación Pública. También por ser el ejercicio que registró el menor tiempo para votar, es decir, los niños tuvieron un promedio de tiempo de votación de 25 segundos, cuando en un proceso tradicional el promedio era un minuto y medio.

Lo anterior, en términos de un análisis electoral, lo consideró un dato interesante, porque eran varias las pantallas que tenían que seleccionar los niños para llegar a la boleta virtual. Es decir, primero tenían que escoger la opción del idioma: español, inglés, tarahumara; posteriormente, aparecía otra opción con la edad; otra más para elegir las opciones niño o niña, y, finalmente, se mostraba la boleta virtual de valores cívicos y democráticos.

Mencionó también el préstamo de urnas electrónicas que hizo el Instituto para la *Consulta Verde*, organizada por el Gobierno del Distrito Federal, donde se midieron políticas ambientales para la capital.

En cuanto al acercamiento que había tenido el IEDF con diversos medios de comunicación, el expositor consideró interesante un ejercicio con *El Economista*, en el que el mismo medio realizó una encuesta para medir la funcionalidad de la urna electrónica.

Calificó igualmente de interesante un ejercicio solicitado por el Partido Acción Nacional (PAN) para elegir a sus dirigencias delegacionales utilizando la urna electrónica. El consejero Díaz Naranjo abundó en este caso, por los motivos que siguen.

Primero, porque la urna electrónica del Instituto probó por primera vez una segunda o, en algunos casos, una tercera ronda de votación, ya que los estatutos de ese partido político estipulan que un candidato debe contar con una diferencia mínima en su favor para ser considerado ganador de la elección, por lo que en una delegación política fue

probado el ejercicio de una segunda ronda en algunos casos, donde un candidato ganó con una amplia diferencia, casi de tres a uno, pero no así su gabinete, por lo que aproximadamente media hora después se volvió a solicitar la votación de los militantes para confirmar el resultado y, en esta segunda ronda, otro gabinete que se había propuesto a esa militancia ganó la elección con 52%, contra 48 por ciento.

Segundo, porque en ese proceso fue cuando se utilizó por primera vez la fotografía de candidatos para el Distrito Federal. Es decir, al proporcionar las planillas, el PAN les anexó las fotografías, y luego, al ser consultado, estuvo de acuerdo en que éstas se colocaran en la boleta virtual.

Tercero y último, porque por primera vez la urna electrónica sirvió para que los militantes de ese partido político eligieran a sus dirigentes.

Refirió el expositor que, en 2008, también se utilizaron las urnas electrónicas del IEDF en diversos ejercicios. Uno fue el relativo a la reforma energética, que tuvo verificativo en el Distrito Federal. Otro con el PAN, con el que se hicieron algunos ejercicios en el Estado de México. Otros más fueron solicitados por los órganos desconcentrados del propio instituto electoral.

Mencionó de igual forma la participación del IEDF con algunas universidades que le habían solicitado la urna electrónica para escoger a sus dirigencias estudiantiles, a sus dirigencias académicas, etcétera.

Precisó el consejero Díaz Naranjo que para 2009 ya se había incorporado en el *Código Electoral del Distrito Federal* la posibilidad de utilizar mecanismos electrónicos de votación, y ese año se emplearon por primera vez las urnas electrónicas de manera vinculante en el proceso electoral local.

Lo primero había sido escoger un mecanismo para determinar en dónde y en qué escenarios se podían colocar las urnas. La opción que más gustó a los partidos políticos planteaba que fueran los propios consejos distritales los que propusieran una terna de lugares donde se podían ubicar las urnas electrónicas. Resultó así que se colocó una urna electrónica en cada uno de los 40 distritos electorales del Distrito Federal.

En relación con los resultados de la votación, el consejero Díaz Naranjo precisó que sufragaron poco más de 10 500 personas, de las

prácticamente 24 mil que estaban inscritas en lista nominal, votación que fue coincidente con la media de participación que se registró en el Distrito Federal. Comentó que existieron contingencias de urna electrónica, las que fueron subsanadas en su oportunidad, de tal modo que las 40 urnas electrónicas pudieron operar de manera satisfactoria.

El dato que consideró más relevante fue el cómputo distrital, que a diferencia de lo que se hacía en el nivel federal o lo que establecían varias legislaciones locales, en el Distrito Federal se realizaba el mismo día de la jornada electoral, una vez concluida ésta y después de haberse entregado el paquete electoral en el consejo distrital.

Comentó que, de las 12 500 casillas que se instalaron, el primer paquete electoral para realizar el cómputo correspondiente de un consejo distrital fue precisamente de urna electrónica. Aproximadamente a las 20:00 horas había ya registradas 17 casillas con urna electrónica, y cerca de las 22:00 horas, 38 de estas casillas.

Este dato era relevante, porque demostraba que el proceso de votación era más rápido con urna electrónica, que el cómputo se realizaba prácticamente de manera inmediata y que aparecía tanto en la pantalla de *touch screen* como en los *tickets* que imprimía la urna, de tal manera que estaba también a los ojos de los propios funcionarios de casilla y de los representantes de los partidos políticos.

El conferencista comentó que, por acuerdo de la Comisión de Organización y Geografía Electoral, se había creado un grupo que exploraría la posibilidad de ir adquiriendo de manera gradual urnas para 2012, pero ya con características de producción industrial, porque las urnas que en ese momento eran propiedad del Instituto habían sido fabricadas por universidades públicas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Para tal propósito, el Instituto se encontraba trabajando en la constitución de un fideicomiso con el objeto de poder llevar a cabo la licitación para la producción de urnas electrónicas de tipo industrial.

Señaló el consejero Díaz Naranjo que este proyecto institucional había sido cuestionado en algunos aspectos –sociopolíticos, financieros,

institucionales y técnicos—, pero que también se debían considerar sus beneficios. Por razón de tiempo, precisó que sólo mencionaría los que estimaba más importantes.

Un beneficio sociopolítico era que se tendrían los resultados electorales de manera más oportuna y certera, precisando que el instituto electoral cuenta con el Programa de Resultados Parciales (PREP), es decir, que el día de la jornada electoral emite prácticamente su cómputo distrital, y con las urnas electrónicas se tendría no solamente un ahorro al no contratar empresas para realizar el PREP, sino que el mismo instituto estaría generando sus propios resultados, con mucha mayor confianza y en tiempos óptimos, lo cual tenía varias derivaciones, por ejemplo, que el Instituto, en lugar de volver a hacer una revisión de todas las actas de escrutinio y cómputo, podría hacer dicha revisión en la base de datos que tenían los consejos distritales, información que pasaría a los órganos centrales para la integración final de la estadística.

Reiteró que era un mecanismo más fácil de votación, en el que los funcionarios no necesitaban ser expertos en informática para el manejo de la urna electrónica, de tal manera que el procedimiento de capacitación sería el mismo que se utilizaba en un proceso con la urna tradicional.

En términos de beneficios financieros, el consejero Díaz Naranjo subrayó que en el mediano plazo habría un ahorro presupuestal, por ejemplo, por la no utilización de boletas electorales. En este aspecto, apuntó que, para 2012, se tenía una proyección de 7.5 millones de electores en la lista nominal. Esto habría que multiplicarlo por tres, porque eran boletas para diputados, boletas para jefes delegacionales y boletas para jefe de gobierno, pero, además, habría que considerar el costo de incluir la impresión de las fotografías de los candidatos, que desde 2006 había solicitado el PAN, considerando que lo permitía la ley y en la urna electrónica no tendría costo alguno.

Esto tenía un incremento de alrededor de un millón y medio de pesos por tipo de elección. Entonces, nada más en boletas electorales se estarían gastando varios millones de pesos, sin contar los carteles, las diferentes actas de escrutinio y cómputo, las que se levantaban en el Consejo, los cuadernillos de control, etc., que se integraban a la pa-

pelería y la documentación electoral, y ni qué hablar de los materiales electorales, que generalmente eran muy costosos y también tenían un incremento considerable en la cercanía del proceso electoral.

Estimó que también disminuirían los costos de la capacitación electoral, el número de asistentes-instructores electorales, muy probablemente no se necesitaría inclusive de un funcionario electoral como el escrutador, toda vez que la urna electrónica emitía el registro automático de la votación.

De los beneficios institucionales, resaltó el de resultados inmediatos, en lugar de los preliminares que entonces se emitían, pues se tendría en línea lo que se estuviera registrando en ese momento, y difícilmente habría errores en el propio cómputo.

Recordó que, para 2006, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) solicitó una urna electrónica y validó el resultado que obtuvo, es decir, su proceso también era auditable.

El consejero Díaz Naranjo reiteró que, con el uso de la urna electrónica, los resultados estaban en una pantalla que trabajaba a manera de *touch screen*, y la urna emitía también unos pequeños *tickets* o comprobantes, de tal manera que ante una auditoría o un proceso verificativo de un medio de impugnación interpuesto, era posible para la autoridad jurisdiccional contar de manera manual cada uno de los votos que habían sido depositados, los cuales coincidían con la votación informática, que estaba registrada en tres memorias que integraban la propia urna.

Otra ventaja del uso de la urna electrónica que apuntó fue que permitiría al Instituto utilizarla no solamente en los procesos electorales, sino también en los de participación ciudadana, adelantando que para 2010 probablemente hubiera un ejercicio de este tipo, pues varios medios de comunicación habían registrado voces de algunos legisladores en ese sentido.

En cuanto a los beneficios técnicos, afirmó que tenía mayores controles de seguridad, de secrecía, porque existían diversos candados que llevaban a la urna electrónica a ser auditable en cada una de sus etapas, a tener verificaciones constantes de su *hardware*, de su *software*, de sus componentes técnicos internos, de sus resultados electorales, de la mis-

ma capacitación, etc. En su opinión, la instalación y el mantenimiento de las urnas electrónicas eran sencillos y eficientes, con base en el ejercicio hecho en 2009.

A continuación, el consejero Díaz Naranjo comentó los trabajos que estaba desarrollando en esos momentos el IEDF para la adquisición gradual de urnas electrónicas, ya de producción industrial. Precisó tres aspectos: uno referente al diseño y producción industrial; otro en materia de *software* y seguridad, que incluía la transmisión de datos, probablemente vía telefónica o satelital, lo cual no tenía la urna electrónica –es decir, la información se debía llevar al consejo distrital, donde se entregaba el acta de escrutinio y cómputo, o bien, se cargaba con el USB al sistema informático del consejo distrital–, y, finalmente, en materia de certificación y registro de equipos electrónicos.

Como se podía ver, el proceso de adquisición de urnas electrónicas de tipo industrial se venía ya integrando, y fue así como, después de un periodo de tiempo en el que se habían recibido las propuestas de varias empresas, instituciones públicas e instituciones académicas para acompañar al Instituto en este desarrollo industrial, se había elegido al IPN y a la UNAM.

La perspectiva que el Instituto tendría para 2012, al margen de lo que los legisladores tuvieran a bien decidir, principalmente en términos de presupuesto, era que se podrían ir adquiriendo mil urnas cada año, para que en 2012, con cerca de 13 mil casillas, se pudiera experimentar la utilización de entre 2 500 y 3 mil urnas electrónicas.

Planteó que, sin ser una posición institucional, de manera personal consideraba que, en virtud de que en 2012 habría elecciones concurrentes en el Distrito Federal, algo que se podría explorar era la posibilidad de integrar casilla única para elecciones federales y locales, como ya se había hecho en algunos estados, y analizar si en esta casilla única se podría experimentar la integración de una sola urna electrónica que tuviera las boletas virtuales federales y locales.

Al respecto, el consejero Díaz Naranjo dijo que había mucho camino que recorrer, entre otros aspectos, porque la legislación local del Distrito Federal lo permitía, pero la legislación federal no.

En su opinión, si se accediera a este tipo de perspectivas de votación, se obtendrían ahorros, pudiendo constituirse un fideicomiso, por ejemplo, para la votación electrónica en el Distrito Federal o, inclusive, en el nivel nacional, con algunos otros estados que habían aplicado exitosamente este tipo de votación, como Coahuila y Jalisco, e incluso con Nuevo León, donde se estaba experimentando al respecto.

Por otra parte, mencionó algunos probables ejercicios para 2010 –si eran aprobados por el Consejo General en su oportunidad–, en los que el Instituto participaría con el préstamo de urnas electrónicas: uno con el IEE Chihuahua, para un ejercicio infantil; otro, también con ese instituto, para un ejercicio con efectos vinculantes, y lo mismo para el caso de Baja California.

Como conclusiones personales, el consejero Díaz Naranjo manifestó que, después de los ejercicios que había venido desarrollando el IEDF, consideraba que la utilización de urnas electrónicas aportaba diversos beneficios, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que tenían que ver con la optimización de los resultados electorales y el ahorro presupuestal en el mediano plazo. Comentó que esto último era difícil de entender, porque probablemente en esos momentos se podría dificultar la adquisición de urnas electrónicas a determinado costo, toda vez que había oscilaciones entre empresas que iban desde los 700 hasta los 2 500 dólares por urna, pero aunque podía ser en esas fechas un recurso significativo, en el mediano plazo traería ahorros, puesto que la urna electrónica podría utilizarse en uno o en varios procesos electorales o de participación ciudadana.

Otra conclusión fue que, intercambiando experiencias con las entidades federativas que estaban incursionando en el uso de la urna electrónica o que ya llevaban ventaja en este aspecto, los órganos electorales podrían compartir este proyecto y apoyarse.

Finalmente, subrayó que, aunque la norma jurídica de cada entidad federativa pudiera ser diferente, el propio ejercicio en la casilla era muy similar en el nivel federal y en varios ordenamientos locales.



Mesa II\*

# VOTACIÓN ELECTRÓNICA EN MÉXICO

---

MODERADORA

Licenciada María Elena Homs Tirado  
*Directora de Enlace de la Sala Distrito Federal  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

PARTICIPANTES

Experiencia del sistema de votación  
electrónica en Coahuila

Consejero Carlos Alberto Arredondo Sibaja  
*Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila*

Experiencia del sistema  
de votación electrónica en Jalisco

Consejero Carlos Martínez Maguey  
*Instituto Electoral y de Participación Ciudadana  
del Estado de Jalisco*

\* Mesa desarrollada el martes 17 de noviembre de 2009.



## Presentación de la moderadora

---

MARÍA ELENA HOMS TIRADO<sup>1</sup>

La licenciada María Elena Homs Tirado, en su carácter de moderadora, explicó al auditorio que esta mesa retoma la temática de las experiencias del proceso electoral 2008-2009, centrandó su interés en la votación electrónica en México.

<sup>1</sup>Directora de Enlace de la Sala Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## Experiencia del sistema de votación electrónica en Coahuila

---

CARLOS ALBERTO ARREDONDO SIBAJA<sup>2</sup>

El primer expositor expresó su complacencia de estar en una mesa en la que había representantes de tres entidades de la República, los que se referirían a las experiencias de votación electrónica con fines vinculantes en elecciones constitucionales.

Precisó que hasta hacía muy poco, Coahuila era el único estado de la República que había realizado ejercicios de este tipo, pero que en 2009 ya fueron tres y esperaba que muy pronto fueran muchos más los estados del país que estuvieran hablando de este tema.

A continuación, centró su exposición en un repaso de la experiencia que el instituto electoral de Coahuila había tenido en materia de votación electrónica. Recordó que inició en 2005, y hasta 2009 se habían organizado tres elecciones constitucionales utilizando votación electrónica: la primera en 2005, cuando se eligió gobernador, diputados y ayuntamientos; la segunda en 2008, cuando se eligieron diputados al congreso local, y la última, el 28 de octubre de 2009, cuando se renovaron los 38 ayuntamientos de Coahuila.

Apuntó que en total habían recibido 63 506 sufragios con fines vinculantes en urnas electrónicas instaladas en la entidad.

Consideró interesante y gradual la evolución de la cobertura, pues en 2005 se habían instalado solamente 40 equipos en cuatro ciudades del estado, es decir, la cobertura había sido pequeña.

<sup>2</sup> Consejero del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

Manifestó que en 2008 se avanzó, puesto que se instalaron 100 equipos en 62 secciones electorales de 11 municipios de la entidad, y en 2009 la intención era crecer a 130 equipos, cubriendo además un municipio completo, el municipio de San Buenaventura. Sin embargo, esto no se pudo llevar a cabo debido a protestas de tres partidos políticos, que en un primer momento se quejaban de que no existía en la población conocimiento del uso del sistema, y posteriormente comenzaron a hacer señalamientos en el sentido de que era un intento de realizar un fraude cibernético en el municipio.

Refirió que el Consejo General decidió suspender en ese municipio el proyecto de votación electrónica, que implicaba instalar las 31 casillas con estos dispositivos y permitir que los poco más de 15 600 electores que componían la lista nominal en esa demarcación votaran tocando la pantalla de una computadora en lugar de hacerlo cruzando una boleta de papel.

Subsistió empero el resto del proyecto, que requería instalar 99 equipos en 11 municipios de la entidad, en las mismas 62 secciones electorales en que se instalaron en 2008, puesto que la premisa fundamental sobre la cual se ha construido el proyecto de votación electrónica en Coahuila es que ahí donde ya hubo voto electrónico no vuelva a haber papel.

Informó que la razón por la cual pasó el número de urnas de 100 a 99 fue que hubo una de las secciones electorales, del municipio de Monclova, que en 2008 tenía 752 electores –lo cual implicaba que hubiera una casilla básica y una contigua–, y en 2009 la cantidad descendió a alrededor de 736, y eso determinó que solamente hubiera casilla básica. Esta era la razón de que se programaran 99 equipos en lugar de los 100 que operaron en 2008, pese a lo cual hubo un poco más de electores sufragando en urnas electrónicas.

Precisó que en el resto de su intervención se referiría al proyecto existente en el estado de Coahuila de universalizar en el futuro el uso de la urna electrónica como sistema de votación, y que se centraría en tres aspectos que, en su opinión, eran algo de lo más relevante que podía compartir con el auditorio a partir de la experiencia acumulada en la entidad hasta 2009.

El primer aspecto tenía que ver con la forma en que se construyen los acuerdos con los actores públicos para la instrumentación de este tipo de sistemas. El segundo se relacionaba con los desafíos técnicos y logísticos que se habían encontrado, y que se estaba planteando resolver de cara a la posibilidad de universalizar el uso de las urnas electrónicas. El último tenía que ver con la recopilación de la información relevante de los ejercicios de votación electrónica.

En materia de construcción de acuerdos con los actores públicos, la elección más importante en 2009 la representó el caso del municipio de San Buenaventura, donde se realizó una muy importante inversión de recursos humanos y técnicos para poder llevar a cabo la votación, a pesar de lo cual se tuvo que dar marcha atrás dos semanas antes de la jornada electoral, después de haberse realizado muchísimos ejercicios de capacitación, así como una fuerte campaña de difusión del proyecto.

Se había formulado ya una encuesta, cuyos datos revelaron que los ciudadanos tenían un alto conocimiento de que votarían con urna electrónica, y miles de ellos habían sido ya capacitados en el uso de los equipos. Sin embargo, no fue posible concretar el proyecto, y hubo que regresar a la votación en papel.

Señaló luego algunos aspectos que en su opinión era necesario tomar en cuenta a partir de esta experiencia.

En primer lugar, se refirió a la importancia de encontrar mecanismos que permitan involucrar a los actores locales. Manifestó que en el contexto del Distrito Federal quizá esto no fuera tan relevante, pero en el contexto de los estados del país, sí. Es decir, planteó la importancia de involucrar a los dirigentes municipales de los partidos.

Señaló que la relación se solía dar mucho con las dirigencias estatales, pero las comunicaciones internas entre los partidos políticos también eran importantes. Comentó que solía presentarse un obstáculo entre las dirigencias estatales y municipales en el momento ya de los puntos finos de implementación de este proyecto, o, por lo menos, en el municipio de San Buenaventura ese fue uno de los detalles que se observaron y que se irían a tomar en cuenta para futuros procesos.

El siguiente aspecto que consideró relevante en la construcción de acuerdos fue el establecimiento de márgenes amplios de flexibilidad en las reglas de implementación del proyecto, es decir, tener presente que no necesariamente los actores locales iban a aceptar como lógicas y válidas las reglas con las cuales se ha construido el sistema de votación electrónica.

Refirió que una regla en particular fue motivo de una fuerte discusión en San Buenaventura, y fue el hecho de que se pudieran contar los votos después de concluida la votación; que la máquina emitiera el resultado, el cómputo de cada casilla, y que se pudiera cotejar ese resultado con los comprobantes de papel.

Explicó al respecto que las reglas con las cuales había operado el proyecto de votación electrónica en Coahuila, y con las que operaba en prácticamente cualquier lugar del mundo, implicaban que en un sistema de votación electrónica no se contaban los comprobantes porque no hacía falta. Se realizaba tantas pruebas como fuera necesario antes de la jornada electoral, para demostrar que la máquina no se equivocaba y que el resultado siempre coincidía.

Sin embargo, comentó que era probable que la primera vez que en un municipio con características semirurales se pretendiera instaurar un sistema de este tipo existiera una resistencia lógica y la exigencia de hacer el cotejo.

Al respecto, el consejero Arredondo Sibaja hizo hincapié en que valía la pena ser flexibles en eso la primera vez que se implementara la votación electrónica, para que todo el mundo pudiera construir un clima de mayor confianza en torno a este instrumento y a este mecanismo de votación.

La tercera cuestión importante que mencionó fue que quizá no fuera la elección de ayuntamientos el caldo de cultivo más propicio para poder implementar sistemas de votación electrónica al cien por ciento en una demarcación.

Esto último lo dijo con alguna reserva, porque el caso de Tuxcueca, en Jalisco, podría demostrar lo contrario, y entonces era algo que habría que estudiar. Comentó que carecía de información suficiente para rea-

lizar afirmaciones categóricas en este sentido, pero consideró que quizás las elecciones legislativas o las elecciones para gobernador fueran más propicias para cubrir un municipio completo que cuando se elegía el ayuntamiento.

Señaló que para muchos quizás no resultara lógica la propuesta de escoger la elección de gobernador, porque en casi todos los estados la elección de gobernador y la de ayuntamientos se efectuaban de manera conjunta. Pero como en Coahuila los ayuntamientos duraban cuatro años y los gobiernos estatales seis, el calendario electoral estaba desfasado, por lo que tenía más lógica que las elecciones de ayuntamiento y de gobernador no fueran juntas.

El segundo aspecto que resaltó fue el de los desafíos técnicos y logísticos. Dijo que partir de la experiencia acumulada en Coahuila, se había planteado reiteradamente que tener urnas electrónicas, es decir, tener un sistema que permitiera a los ciudadanos votar en una pantalla en lugar de hacerlo con una boleta de papel, constituía resolver sólo el primero de los problemas.

Comentó que una vez que se tenían las urnas electrónicas, era necesario resolver una serie de problemas adicionales antes de pensar en la posibilidad de universalizar el uso de esta tecnología para recoger los votos de los ciudadanos.

Al respecto, mencionó tres de los que le parecían relevantes, precisando que algunos de ellos tuvieran quizás una carga hasta anecdótica, pero que resultaban muy importantes en el momento de plantearse la posibilidad de avanzar a cubrir universalmente las casillas con urnas electrónicas el día de jornada electoral.

Uno de los aspectos a los que aludió fue el del suministro eléctrico y las instalaciones eléctricas. Expresó al respecto que, aunque pareciera una verdad de Perogrullo, pues para la votación se usaban regularmente las escuelas y éstas tenían energía eléctrica, los edificios no necesariamente contaban con los enchufes adecuados, por lo menos en la experiencia de Coahuila, donde la gran mayoría de las escuelas tenían enchufes con sólo dos patas, que no estaban aterrizados o polarizados, y que, además, no necesariamente estaban en el lugar en el que se requerían.

El consejero refirió que en los 62 lugares donde en 2009 se instalaron urnas electrónicas, se ordenó la sustitución de cien por ciento de los tomacorrientes, la revisión de las instalaciones eléctricas y la verificación de la polaridad de los enchufes. Por lo menos en dos escuelas hubo que solicitar a la Comisión Federal de Electricidad que estableciera el suministro, en una de ellas porque no se había pagado el recibo y el servicio estaba cortado; en otra porque la instalación no estaba bien y tenía un problema de bajísimo voltaje, sólo había como 60 voltios en los enchufes.

El ponente hizo hincapié en el enorme desafío técnico que planteaba la universalización de la votación electrónica. Comentó que otro asunto importante en torno a la energía eléctrica era saber dónde estaba la caja de poder, y si estaba en un lugar bajo llave, saber quién tenía la llave, dónde se localizaba la persona y cómo se llamaba.

Continuando con el relato de su experiencia, recordó que llegaban el día de la elección y encontraban el switch abajo porque el director o la directora de la escuela consideraban importante lo anterior, porque algo podía ocurrir el fin de semana. Entonces, llegaban a la escuela, abrían, y no había luz, ni sabían dónde estaba el switch, o se encontraban con que estaba en un cuarto con llave y desconocían quién tenía la llave.

Otro aspecto que retomó de su experiencia fue la asistencia técnica en las casillas. Comentó que instalar urnas electrónicas o instalar casillas con urna electrónica no era lo mismo que instalar casillas con boletas de papel, pues se requerían conocimientos específicos para manejar las urnas. Era necesario capacitar técnicamente a los funcionarios de mesa directiva de casilla para que estuvieran en posibilidades de resolver casi cualquier contingencia que se presentara. Acotó que no era muy complejo el funcionamiento ordinario de la máquina.

Sin embargo, precisó el consejero que si el día de la jornada electoral no llegaba el funcionario de mesa directiva de casilla y no podían localizar a alguno de los sustitutos, en última instancia tenían que auxiliarse con alguien de la fila de votantes, un ciudadano que por lo regular no conocía el funcionamiento de la urna electrónica. Para resolver este

tipo de problemas, lo que se hizo en Coahuila en 2009 fue definir que hubiera un técnico por urna electrónica instalada en la entidad, quien debía tener un teléfono celular para que le pudieran hablar. Se diseñó un sistema de monitoreo del sistema de votación electrónica que funcionaba sobre la base de mensajes de texto enviados por celular.

Señaló que la dificultad de resolver el problema no fue muy alta, pero hizo énfasis en que era un aspecto que tenía que tomarse en cuenta. En el caso de Coahuila fue imprescindible contar con un técnico capaz de resolver problemas más o menos complejos en el momento de presentarse una contingencia por el uso de las urnas electrónicas.

Coincidió con el consejero Díaz Naranjo en la definición de la proporción de equipos de respaldo, es decir, cuántos equipos se requerían para garantizar que no hubiera que mandar imprimir las boletas de papel como sistema de respaldo para que todos los ciudadanos pudieran votar usando la urna electrónica.

Al respecto, el ponente mencionó que en 2009 se planteó en Coahuila una proporción de una urna de respaldo por cada cinco urnas instaladas, es decir, aproximadamente 20%. Dijo que en algunos casos sí se utilizó, en otros no, y que no se tenía información suficiente para saber exactamente cuántos equipos de respaldo habría que tener, pero que era un dato muy importante porque tenía que ver con el volumen de la inversión que había que realizar para universalizar el sistema, teniendo presente que la inversión en cada equipo era alta.

El consejero Arredondo Sibaja subrayó la importancia de tener claridad sobre esto, porque sólo así se podría garantizar que no se tendrían que imprimir boletas de papel.

Refirió que, hasta 2009, en Coahuila se habían impreso en todos los casos las boletas de papel, de manera que todas las casillas que funcionaban con urna electrónica tenían también el paquete tradicional de votación. Es decir, el uso que estaban haciendo de este sistema era más caro que el sistema tradicional, y uno de los elementos que se requerían para poder avanzar efectivamente hacia sólo usar la votación electrónica era definir el porcentaje de equipos de respaldo que hacían falta para garantizar que todos los ciudadanos tuvieran la

oportunidad de votar, sin necesidad de revertir nunca hacia el proceso de papel.

Por último, se refirió a algo que consideró muy importante y que, en su opinión, todos los organismos electorales que estaban trabajando en procesos de este tipo tenían que desarrollar: la recopilación y sistematización de la información de los proyectos de votación electrónica.

Por lo anterior, insistió en que era importante sistematizar los datos, hacer encuestas y compartir la información. Compartió, por su parte, algunos de los datos de la encuesta hecha en Coahuila en 2009 a la salida de las casillas, en las 62 secciones electorales donde funcionaron las urnas electrónicas. Apuntó que aproximadamente en 55 de ellas hubo un encuestador y se aplicó un cuestionario a los ciudadanos que votaron en urna electrónica para conocer, sobre todo, dos aspectos: la confianza que generó el uso de la urna electrónica y la facilidad de su uso.

Respecto al primer aspecto, precisó que la urna electrónica no mejoraba la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral, y que esto no era un descubrimiento, pues la información estaba en línea con los resultados que se habían obtenido en el mundo, en diversos lugares donde se utilizaban urnas electrónicas.

Resaltó que la confianza de los ciudadanos no tenía que ver con el instrumento que utilizaban para votar, sino con otras cosas, por lo que si lo que se estaba pensando era que el sistema de votación electrónica iba a ayudar a mejorar la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral, entonces se estaría buscando algo que no era cierto.

Y afirmó categóricamente que los ciudadanos confiaban de la misma manera en las urnas electrónicas que en las boletas de papel.

Otro descubrimiento importante en la encuesta que realizaron fue que ni el género, ni la edad, ni el ser habitante de un medio rural o urbano influía significativamente en la percepción sobre la facilidad de uso de los equipos.

La gente –hombres, mujeres–, de edad avanzada, gente joven, gente que habitaba en el medio rural, gente que habitaba en las ciudades, encontraba básicamente igual el uso de la urna electrónica, y tendía, en

más de 90% en promedio de respuesta, a decir que era muy fácil votar con una urna electrónica.

Un descubrimiento curioso, que el consejero Arredondo estimó que seguramente ayudaría a todos aquellos que estuvieran implementando o pensando en establecer un sistema de este tipo, era que instalar una guía auditiva, que fuera orientando con instrucciones audibles a los ciudadanos durante el proceso de votación, era mejor que poner instrucciones por escrito. Los ciudadanos preferían escuchar que leer.

Esta fue una de las primeras revelaciones que arrojó el estudio previo realizado para validar el instrumento con el que se encuestó a los ciudadanos, y fue constatada el día de la jornada electoral al preguntar a los ciudadanos si habían seguido las instrucciones por escrito o habían seguido la guía auditiva, porque la urna de Coahuila tenía ambas modalidades, pero la gente prácticamente no leía, prefería que mejor la máquina le hablara.

Un último aspecto al que se refirió el expositor fue que el rechazo que generaba la tecnología entre los ciudadanos era marginal, según se observaba en los resultados de las encuestas. Aun entre los ciudadanos de edad avanzada, de los que se tendía a pensar que podían sentir rechazo por la dificultad que eventualmente les representaba la brecha tecnológica existente.

Concluyó el consejero Arredondo diciendo que los ciudadanos, Incluso aquellos de mayor edad que podrían tener dificultades para votar con una urna electrónica, consideraban que era un buen sistema, estaban de acuerdo con él y lo preferían al sistema de votación tradicional.



## Experiencia del sistema de votación electrónica en Jalisco

---

CARLOS ALBERTO MARTÍNEZ MAGUEY<sup>3</sup>

El consejero Carlos Alberto Martínez Maguey inició su participación precisando que el ejercicio en Jalisco había sido un tanto diferente, pero había ido muy de la mano de los trabajos realizados en el Distrito Federal y en Coahuila.

Comenzó diciendo que el 5 de julio de 2009, Tuxcueca, un municipio de la ribera del Lago de Chapala, se convirtió en el primer municipio en este país que eligió completamente a su autoridad a través de un sistema electrónico de votación.

Fue el primer municipio donde todos los votos que se recibieron para definir quién iba a ser su alcalde se emitieron mediante un sistema electrónico y no se utilizó ninguna boleta de papel.

Señaló una etapa muy importante, que consideró diferenciadora en relación con otros sistemas de votación electrónica: que el resultado de la elección de Tuxcueca se conoció y fue publicado en Internet cuatro minutos después de cerrarse la última casilla.

Apuntó la ventaja de dar certidumbre a la gente, a los partidos políticos, y quitar gran parte de la presión que existe sobre los órganos electorales, al tener resultados electorales ya definitivos, sin variación, cuatro minutos después del cierre de la última casilla. Si bien éstos no se pueden llamar todavía legales, sí se puede decir que son los números definitivos de la elección y que no variarán.

<sup>3</sup> Consejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

En el caso de Tuxcueca, la última casilla cerró a las 18:28 horas, y a las 18:32 ya se tenían publicados los resultados y se había acabado por completo la duda de quién sería la autoridad que gobernaría en ese municipio.

El consejero Martínez Maguey explicó que el sistema desarrollado por el personal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC) del Estado de Jalisco estaba basado en una terminal punto de venta y en una impresora encapsulada en una urna acrílica. Este sistema permitió algunas de las características que operaron en el estado de Coahuila y en el Distrito Federal: una pantalla *touch screen*, una base de datos que asegurara la secrecía del voto, la impresión de un comprobante que permitiera al ciudadano corroborar el sentido de su elección.

El ponente destacó que el proyecto en Jalisco inició en 2006, gracias a la participación del Instituto de Coahuila, que prestó equipo y con el que tuvieron un primer proyecto piloto. Después hubo un acercamiento con el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que prestó equipo para realizar elecciones en procesos internos del PRI y del PAN. Sin embargo, por problemas internos de los partidos, estos procesos no se pudieron concretar, aunque se aprendió mucho de la experiencia de los órganos electorales de Coahuila y del Distrito Federal.

Insistió en que la gran ventaja de la experiencia de Jalisco era la velocidad para conocer los resultados, puesto que el sistema permitía evitar los errores humanos al no haber ninguna etapa en la que el ciudadano transcribiera las actas, pues ya el acta salía impresa en la computadora y ese era el resultado que podían transmitir directamente. Pero entendía que en Coahuila y el Distrito Federal, su legislación les obligaba todavía a la transcripción del resultado.

Refirió que, para conocer los resultados a la brevedad, en Jalisco se utilizaba una red celular, que lo mismo podía ser 3G, Ech o GPRS, pues prácticamente con cualquier cobertura celular se podía hacer. Incluso en algunas zonas en que no había todavía cobertura ordinaria, las empresas de telefonía celular, tanto TELCEL, como IUSACEL, ofrecieron redireccionar sus antenas para que hubiera cobertura. Así que no existía el problema de falta de señal.

Señalo que esto permitía tener directamente la información electrónica preliminar, y de esa manera era posible consultar inmediatamente el resultado.

Además, era accesible incluso con cualquier conexión a Internet, y toda persona que estuviera interesada, podía entrar a la página del IEPG de Jalisco y consultar el resultado de inmediato.

Comentó que, desde luego, existía conciencia de que uno de los temores que podría implicar este tipo de transmisión se relacionaba con la posibilidad de que la urna fuera invadida. La gente podía creer que si hubiera una conexión abierta, por ejemplo, los puertos USB o los puertos RJ45, que son los más comunes en las computadoras, podría ser objeto de la acción de un *hacker*.

Resaltó que la ventaja del sistema usado era que todos los puertos estaban cerrados, que no había acceso físico a ninguno de estos puertos, ni los USB, ni los RJ45, y estos últimos eran los de red normal, y en la conexión vía celular, vía Internet-celular solamente se abrían durante unos instantes, al instalarla, para que les avisara y cayera directamente la información a su computadora y pudieran saber que ya estaban instalando y funcionando desde que abrían las computadoras, y nuevamente al cerrar el sistema volvían a transmitir; solamente momentos muy breves que sería imposible que alguien entrara, hackeara y enviara a poner en función el equipo.

Así es que, al no haber una conexión constante, se aseguraba que la información no podía ser *hackeada*.

El consejero Martínez Maguey comentó que el sistema era sencillo, lo cual era una de las grandes ventajas de los sistemas electrónicos de votación, que ellos así lo comprobaron, y consideraba que en Coahuila y en el Distrito Federal se tendrían experiencias similares. También resaltó que el ciudadano requería de una mínima capacitación, que el sistema era altamente intuitivo, y que una vez que el votante estaba frente a la urna, la veía y prácticamente intuía qué tenía que hacer. En síntesis, no existía una gran complicación al respecto.

Subrayó que en Tuxcueca, en la votación con urna electrónica, hubo una gran cantidad de personas de la tercera edad, así como gente

con muy bajo nivel educativo, y, sin embargo, el proceso no generó ningún conflicto con los ciudadanos, no hubo ningún choque, prácticamente 99% de la gente pudo acceder sin ninguna dificultad a votar y lo hizo de manera fluida.

Continuó explicando que se tuvieron cuatro procesos de capacitación, cuatro jornadas de capacitación completas, simulacros completos en los que se llamaba a la gente a votar. Consideró que quizá uno de los éxitos importantes fuera haber llamado a los niños, haberles ofrecido algunos regalos, porque eso permitía que el niño fuera y platicara en la casa cómo era la experiencia de votar, eso iba generando entre la gente la confianza de que si un niño podía votar, entonces, el adulto, el abuelito, podía hacerlo con gran facilidad.

Puso de relieve que el sistema de activación era sencillo, pues solamente se necesitaba teclear un código en un aparato de radiofrecuencia, y señaló que no había una comunicación *bluetooth* que pudiera ser *hackeable*, no había una comunicación de infrarrojo, que también pudiera ser *hackeable*, sino que era una comunicación de radiofrecuencia con la que era posible un control mucho mayor. Esta comunicación permitía activar el sistema y tener una doble validación, una tarjeta que se daba al presidente, y otra que se daba al asistente informático electoral; cada uno debería deslizar la suya para poder ser considerado accesible el sistema.

Cada vez que iba a votar uno de los ciudadanos, nuevamente el presidente, después del proceso ordinario –revisar que esté dentro de la lista nominal–, le daba autorización para que accediera al voto, tecleaba una serie de números y podía entonces el ciudadano llegar a la pantalla y votar, de manera muy sencilla, muy intuitiva. En muchos casos, se dio al principio una explicación a la gente de cómo tenía que votar; después, se cambió el mecanismo: ya no se decía qué hacer, sino que se daba acceso a la gente para que se acercara, y si tenían dudas les preguntaban. Pero en la mayoría de los casos se dieron cuenta de que no había necesidad de preguntar. Los ciudadanos llegaban y se encontraban con una pantalla muy sencilla, muy amigable, la tocaban y de inmediato sabían cómo votar.

Es decir, el sistema era igual o similar al del Distrito Federal, pues se imprimía un testigo de voto que permitía ver por quién votó el ciudadano, pero esto no era accesible o no lo podía tocar el ciudadano, para que quedara contenido allí y pudiera ser objeto de una auditoría si fuera necesario.

Después de la votación, una vez que concluyó la jornada electoral, se hizo un nuevo cierre, se volvió a teclear un nuevo código, tuvieron que confirmar el presidente con su tarjeta y el asistente electoral, nuevamente tuvieron que confirmar el cierre, y en ese momento se comenzó a imprimir cada una de las actas para los partidos que compitieron, y se entregó a cada uno su acta.

Simultáneamente se subían a Internet los resultados para que los pudieran consultar los ciudadanos y bajara la presión sobre el sistema, es decir, todavía no se había entregado la última acta cuando el resultado ya estaba en Internet.

El consejero Martínez Maguey continuó su participación reiterando que, en el caso de Jalisco, no se tenía un voto impreso, pues se hicieron las modificaciones legales después que el Congreso solamente modificó cinco artículos que les daban la facultad de definir cómo delinear el trabajo de la urna electrónica, que permitió que ellos definieran que el voto es efectivamente electrónico, es decir, no es un papel impreso por la computadora, sino es una serie de información, bytes contenidos en la computadora, alojados ahí. Incluso cuando fue impugnada la elección, porque así sucedió, el tribunal lo que les pidió fue que “mandaran los votos”, y lo que enviaron fue la computadora con la información almacenada, para que fuera consultada. Es decir, no se mandaron los comprobantes, para auditar, pues el voto es electrónico, por lo que está resguardado en una memoria en el disco duro de la computadora.

Señaló que una característica más del sistema de votación electrónica utilizado en Jalisco era que en el disco duro de la computadora no había un disco de lector magnético tradicional, sino un disco duro de estado sólido, que era como una unidad USB, que resistía mucho más las caídas y el maltrato. Agregó que su equipo estaba basado en la terminal de Toshiba STA10, que era una terminal diseñada para utilizarse en restaurantes,

para tener una idea del maltrato que resistía: suciedad, calor, frío, incluso el derrame de algunos líquidos, por lo que deducía que, entonces, eran equipos que podían resistir muy bien una jornada de votación.

El consejero Martínez Maguey calificó al proceso de votación electrónica, una vez que concluía y transmitía los resultados, como un proceso de certificación, que tenía que llegar a los consejos distritales. A la hora en que llegaba, realmente resultaba poco trascendente, porque ya se habían dado resultados; pero tenía que llegar para su resguardo, se recibía el acta en el Instituto y se cotejaba que efectivamente coincidiera con los resultados presentados.

Precisó que, igual que en el caso de Coahuila y del Distrito Federal, se tenía una batería de respaldo, y que, en su experiencia, hubo al menos una casilla en la que no había energía eléctrica, y tuvieron que cambiar dos veces de batería, lo que no implicó ningún problema, aun cuando hubo una impugnación, cuando un partido se quejó porque en algún momento se cambió la batería.

En esa impugnación, el tribunal local y el federal resolvieron que eso no implicaba de ninguna manera desconfianza respecto al sistema electoral, al sistema de votación.

Reflexionó que quizá un problema que tuvieron fue definir con cuál equipo iban a trabajar, pues tanto Pionner como IBM, Indra y Toshiba les ofrecían gratuitamente los equipos necesarios para desarrollar la base de su equipo de urna electrónica.

Esto implicó al final grandes ahorros para el Instituto. Aunque cada una de estas empresas les ofrecía gratuitamente todo el equipo, se decidieron por el de Toshiba, porque ya tenían tiempo trabajando con una terminal suya y ya estaban adecuados al servicio que esta compañía les había dado.

Lo anterior les permitió desarrollar un sistema suficientemente económico y tener, a 2009, un total de 30 urnas, incluyendo el desarrollo del software, de la urna acrílica, la integración del equipo y las patentes.

Reflexionó, sin embargo, que esto no siempre iba a ser así, porque no siempre les iban a regalar los equipos, que tendrían su costo. Se calculaba que el precio estaría arriba de los 2 500 dólares cada equipo y que a la larga se irían abaratando costos.

Este abaratamiento podría ocurrir cuando se hubiera definido cómo reducir algunas medidas de seguridad, cuando ya no se necesitara tener tantos equipos de respaldo, cuando ya no se necesitara tener las boletas de respaldo ahí, porque si se seguían imprimiendo, se duplicaban costos.

Explicó que en Jalisco hubo un equipo de respaldo por cada equipo en funcionamiento, pero para el 13 de diciembre de 2009, cuando se realizaron elecciones extraordinarias en dos municipios y se instalaron 25 casillas, solamente se contó con cinco equipos de respaldo.

Es decir, consideraron que era excesivo tener un equipo de respaldo por cada equipo instalado; por lo que adoptaron el criterio de tener una urna de respaldo por cada cinco casillas instaladas, y eso iba a permitir reducir costos.

También habría que analizar cómo el proceso podía ir reduciendo algunos costos, y cómo se podía hacerlo más eficaz. Señaló que, en el caso de Jalisco, no se había resuelto el problema de la portabilidad de los equipos, a diferencia de la urna del Distrito Federal y la de Coahuila, que eran equipos de una sola pieza que se abrían y se cerraban en un solo maletín.

Es decir, el equipo que se usaba en Jalisco todavía requería más de una persona para su traslado, incluso, si era posible, tener un vehículo para ello, porque la urna acrílica era muy frágil todavía. Era un problema que no se había resuelto y, probablemente, al integrarlo se irían teniendo algunos costos un poco más elevados, pero había que resolverlo.

El consejero Carlos Alberto Martínez Maguey finalizó su participación mencionando que ya habían tenido una entrevista con personal de Toshiba que estuvo interesado en el proyecto, y, con base en ello, estaban preparando un prototipo con el que podrían participar en su oportunidad, una vez que se hicieran los procesos de licitación en el futuro, lo cual suponía que irían creciendo en cantidad de equipos.



# RESULTADOS Y TENDENCIAS ELECTORALES

---

## MODERADOR

Consejero Néstor Vargas Solano  
*Instituto Electoral del Distrito Federal*

## PARTICIPANTES

### La importancia de resultados electorales preliminares

Doctor Ignacio Méndez Ramírez  
*Instituto de Investigaciones Matemáticas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

### Conteos Dinámicos

Doctor Alexander Balankin  
*Profesor investigador titular del Instituto Politécnico Nacional  
y asesor del Instituto Mexicano del Petróleo*

Doctor Miguel Ángel Martínez Cruz  
*Especialista en Conteos Dinámicos  
Instituto Politécnico Nacional*

### Conteos rápidos

Maestro Adrián Villegas Carrasco  
*Director de Estudios Políticos de IPSOS BIMS y vicepresidente  
de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación  
de Mercado y Opinión Pública, A.C.*



## Presentación del moderador

---

NÉSTOR VARGAS SOLANO<sup>1</sup>

[La tercera mesa de trabajo fue moderada por el consejero Néstor Vargas Solano, quien presentó un contexto general de las propuestas para dar a conocer resultados y tendencias electorales el día de las elecciones. Se refirió en primer término al Comité Especial Encargado de Elaborar los Proyectos de Procedimientos Pertinentes a fin de Conocer las Tendencias y/o Resultados Electorales Preliminares el día de la jornada electoral (COREPRE 2009). Las que siguen fueron sus palabras.]

El COREPRE inició sus trabajos en el mes de septiembre de 2008, y de manera colegiada analizó y construyó la propuesta para dar a conocer las tendencias y resultados electorales en las elecciones locales celebradas el 5 de julio. Dicha propuesta fue presentada al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y aprobada por unanimidad por éste el 30 de enero de 2009, mediante el acuerdo ACU-014-09.

Así, el Consejo General del IEDF aprobó el Programa de Resultados Electorales Parciales (PREP 2009) como instrumento para dar a conocer los resultados electorales, y aprobó los Conteos Rápidos y los Conteos Dinámicos como mecanismos para recabar y dar a conocer las tendencias electorales.

<sup>1</sup> Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

### *Operación del PREP 2009 en la jornada electoral*

- El PREP 2009 como un instrumento para dar a conocer los resultados electorales de manera parcial es producto del desarrollo tecnológico institucional y de la experiencia lograda en 10 años de vida del Instituto. En este sentido, el PREP obtuvo la información directamente de los cómputos oficiales de cada elección realizados en los consejos distritales.
- Conforme se van computando las Actas de Escrutinio y Cómputo de casilla en cada una de 40 sedes distritales, se capturan en el Sistema de Cómputos Distritales y Delegacionales (SICODID), por lo que al ser este sistema el que alimenta de información al PREP, se cuenta con resultados *parciales* de la elección, los cuales se van actualizando en la medida en que se desarrollan y avanzan los cómputos distritales.
- Para la actualización y puesta a punto del SICODID-PREP 2009 se realizaron cinco simulacros, los tres primeros fueron parciales y los últimos dos a carga total. En cada uno de estos simulacros se contó con la participación de los representantes de los partidos políticos.
- El día de la jornada electoral, los cómputos de cada elección en el Distrito Federal iniciaron de manera inmediata y continua a partir de la recepción de paquetes en los consejos distritales, por lo que los avances en el cómputo de cada elección se hicieron públicos, prácticamente en tiempo real, mediante la agregación de los resultados parciales de manera ininterrumpida a partir de las 20:47 horas del 5 de julio.
- EL PREP se difundió de manera continua en los portales de Internet de 19 medios de comunicación y de tres buscadores de Internet.
- Asimismo, se proyectaron de manera continua las pantallas del PREP 2009 a la Sala de Prensa y al Consejo General.

### *Los Conteos Dinámicos en las elecciones del 5 de julio*

En la elección de 2009 en el Distrito Federal se contó con una innovación tecnológica denominada Conteos Dinámicos, que desarrolló el Instituto Politécnico Nacional.

El día de las elecciones, los Conteos Dinámicos fueron el instrumento que obtuvo en primer lugar las tendencias de la elección de jefes delegacionales. Asimismo, mediante este sistema, el mismo día de la elección se logró dar a conocer las tendencias de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Es decir, el 5 de julio se realizaron 56 Conteos Dinámicos, que arrojaron tendencias de manera oportuna y confiable. En todos los casos la certeza de la información dada a conocer por este método fue sumamente cercana a los resultados oficiales obtenidos posteriormente por la autoridad electoral.

#### *Los Conteos Rápidos el día de las elecciones*

Los resultados de los Conteos Rápidos dados a conocer por la empresa Buró de Investigación de Mercados (BIMSA) fueron certeros y oportunos.

Es de destacar que en cumplimiento de las especificaciones señaladas por los asesores del COREPRE, la empresa BIMSA desarrolló un innovador sistema de información en línea mediante el cual los consejeros electorales pudieron observar en tiempo real el desarrollo de los Conteos Rápidos a jefes delegacionales.

En conclusión, la difusión de las tendencias recabadas mediante los Conteos Rápidos y los Conteos Dinámicos se apegó a la metodología, procedimientos y elementos de validez estadística aprobados por el COREPRE 2009, cumpliendo con ello la tarea de dar a conocer las tendencias electorales el mismo día de la elección de manera oportuna y confiable.



# La importancia de resultados electorales preliminares

---

IGNACIO MÉNDEZ RAMÍREZ<sup>1</sup>

[El doctor Ignacio Méndez Ramírez presentó la siguiente ponencia sobre el tema.]

## ANTECEDENTES

En el contexto de un proceso electoral se tiene un mecanismo para finalmente contar todos los votos depositados en las urnas el día de la jornada electoral. Sin embargo, este proceso es lento, el mismo día de la elección los funcionarios de casilla cuentan los votos para cada candidato en cada proceso de elección. Así se obtiene un primer conteo parcial, por casilla. Después, las actas de casilla se trasladan a los distritos electorales, donde un consejo efectúa la revisión y la suma de votos, sin volver a contarlos, salvo en el caso de alguna anomalía tipificada en la ley que obligue a abrir las urnas con los votos y contarlos, pero esto ocurre en muy pocos casos. Si la elección es por distritos, se tiene el resultado final (diputados); si la elección es para un agregado de distritos, como delegado, gobernador o presidente, se integran las sumas de los distritos en la jurisdicción correspondiente y se obtiene el resultado final. Este proceso puede llevar alrededor de tres o cuatro días. En este contexto, conviene tener mecanismos para adelantar los resultados.

<sup>1</sup> Miembro del Instituto de Investigaciones Matemáticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## CONSIDERACIONES DE PERTINENCIA

1. Es conveniente adelantar resultados electorales, ya que esto ayuda a dar más confianza a los electores, tanto respecto a la limpieza del proceso como sobre los resultados del mismo. Por supuesto que también es información dirigida a los propios participantes en el proceso, partidos y candidatos. Esto puede evitar que algunos candidatos se declaren ganadores de manera adelantada, generando un conflicto poselectoral.

Los mecanismos para adelantar los resultados son varios. Están los ejercicios de muestreo el mismo día de la elección, con dos variantes, “encuestas de salida” y “conteos rápidos”; en ambos casos se debe tener una decisión sobre el resultado de la elección durante la noche del mismo día de la jornada electoral. Existen también los PREP: el “Programa de Resultados Electorales Preliminares” del Instituto Federal Electoral (IFE), simple suma y puesta en red de los resultados a medida que van llegando de las casillas a los distritos electorales, sin una revisión de las actas, y el “Programa de Resultados Electorales Parciales” del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), en el que también se suman los resultados y se ponen en red, pero con una valoración y una revisión por parte de los consejos distritales, lo que va validando la información que se difunde.

Un resultado confiable de los PREP se tiene en la mañana del día posterior a la jornada electoral, lo que hace que se pierda oportunidad y pueda ocurrir lo señalado antes: la declaración de ganador de algunos candidatos el mismo día de la elección.

Estas consideraciones hacen que se recomiende un método de adelantar resultados que los ofrezca el mismo día de la elección. Por las razones que se expondrán posteriormente, se recomiendan los “conteos rápidos”, que en la experiencia de varios procesos electorales de México han funcionado correctamente.

Existen tres posibles escenarios:

- 1a. La diferencia en porcentaje de votos entre el puntero y el segundo lugar es amplia y se considera irreversible. Es decir, a pesar de los errores de muestreo y los posibles ajustes por reclamaciones,

se considera que la tendencia no se revertirá. Esto se difunde a los medios.

1b. Las diferencias entre el puntero y el segundo lugar son estrechas y están dentro del margen de error máximo del conteo rápido o la encuesta de salida. Se informa a los medios que la votación es muy cerrada entre el primero y el segundo lugar, y que por lo tanto no se puede adelantar un ganador.

1c. Hay algún acontecimiento catastrófico, como terremoto, suspensión de energía eléctrica por varias horas o manifestaciones populares, etc., que impide el buen funcionamiento del proceso. Se comunica a los medios el lamentable suceso.

2. El programa de Resultados Electorales Parciales (PREP). Es un instrumento adecuado para proporcionar, vía la red electrónica, los resultados de manera continua y accesible a cualquier persona interesada que disponga de una computadora conectada a la red. Debe analizarse con cuidado el flujo de información para que a una hora relativamente temprana del proceso –digamos a las 23:00 o 24:00 horas del día de la elección, o bien en la madrugada, 6:00 o 7:00 horas del día siguiente– se pueda contar con un porcentaje elevado de actas capturadas, digamos, arriba de 95%. De este modo, contribuye a aumentar la confianza en los resultados definitivos que vendrán días después.

3. Se tienen, mediante muestreo, los dos procesos para proporcionar resultados adelantados: primero, los “conteos rápidos” (muestra de secciones o de casillas) y anotar el resultado de las actas; segundo, las “encuestas de salida” o *exit polls* (muestra de casillas y entrevista a “boca de urna” a los votantes).

#### ENCUESTAS DE SALIDA O EXIT POLL

*Exit poll* se refiere al levantamiento de una encuesta con votantes “a la salida” de las casillas, inmediatamente después de haber votado. Habitualmente se les pregunta por qué partido votaron, las razones asociadas a su decisión y algunas características socio-demográficas tales como edad, sexo, ocupación, escolaridad, entre otras. Se pueden usar urnas pequeñas, de manera que el entrevistador no sepa por quién votó el entrevistado.

En esencia, una *exit poll* no tiene como fin predecir con exactitud los resultados de una votación, es más una herramienta que sirve para conocer el voto por los distintos segmentos de la población, el perfil de los votantes de cada partido y las motivaciones asociadas al voto. Sin embargo, si la encuesta de salida se realiza con una muestra probabilística, es también útil para medir, a lo largo de la jornada, la tendencia de la votación y hacer una estimación del resultado final. Las desventajas de estos ejercicios son las siguientes:

- El ciudadano no siempre manifiesta de manera fehaciente el sentido de su voto.
- La información que proporciona el ciudadano puede estar sesgada por la desconfianza que provoca dar a conocer el sentido de su voto.
- Puede haber diferencias en votación según la hora del levantamiento.

La ventaja de las “encuestas de salida” es que pueden dar información a una hora más temprana que los conteos rápidos, 18:00 o 19:00 horas. Esto porque permiten entrevistar una muestra de los votantes hasta esa hora en las casillas en muestra, según la consideración de que los votantes que faltan son pocos y, además, se comportan “de manera semejante” a los que ya votaron. Sin embargo, son más caros que los conteos rápidos y, lo más importante, se agrega al error de muestreo de casillas el error de muestreo de votantes. Además, puede gestarse un fenómeno de desconfianza, que induzca a los votantes a no responder con veracidad (a pesar de asegurarse respuestas anónimas y presentarse urnitas sin identificación alguna).

## CONTEOS RÁPIDOS

El conteo rápido es un ejercicio de registro de los datos sobre resultados de una elección en una muestra probabilística de centros de votación; pueden tomarse casillas o secciones.

Los resultados se deben reportar como intervalos de confianza a 95 o a 99%. Si los rangos para dos o más candidatos con posibilidades de haber resultado ganadores se interceptan, no se puede definir un ganador por este método (*too close to call*), por lo que suele no reportarse el resultado del ejercicio para evitar confundir al público interesado.

Normalmente, se ubican recolectores de información en el exterior de los centros de votación en muestra para recabar los datos al cierre del proceso de cómputo de votos en dichos centros. Los datos se transmiten vía telefónica o por medios informáticos a centros de acopio, donde son procesados y analizados para generar los estimadores de resultados.

En esta fase, aún no hay certeza de los resultados, es una inferencia estadística con margen de error conocido. Se tendrán errores menores mientras más grande sea la muestra. Además, se pueden usar estimadores más precisos como estimadores de regresión o de razón.

Algunas características de los conteos rápidos son las siguientes:

- Se puede medir el posible error de estimación (delta) y la probabilidad de cometerlo, la confiabilidad.
- Existe velocidad en el acopio de datos.
- Hay más confiabilidad en la muestra y en los datos de origen, ya que no depende de la opinión de personas como en las encuestas de salida.
- Implica contar con una buena logística y rutas que permitan una pronta recopilación y el envío de los datos al centro de cómputo.
- Los resultados no se obtienen con la oportunidad debida. Esto depende de las unidades de muestra: si son secciones, los resultados pueden demorar más por la espera a que todas las casillas de la sección terminen de contar. Además, se debe considerar la posibilidad de que los enumeradores estén dentro de la casilla para reportar resultados en cuanto termine el conteo.

Los conteos rápidos tienen la desventaja de que se debe esperar a la realización del cómputo de actas dentro de las casillas en muestra,

y esto puede tardar. Sin embargo, si se cierra la votación a las 18:00 horas, se espera tener un alto porcentaje de casillas en muestra alrededor de las 22:30 horas. Pero no existe error de muestreo de votantes dentro de la casilla. Se puede explorar algún mecanismo que permita aumentar las casillas reportadas en la muestra; en el IFE, en 2006, se empleó a los capacitadores electorales para reportar la información, con la ventaja de estar dentro de las casillas y reportar en cuanto se tiene acuerdo de los funcionarios de casilla en el resultado, antes de que se llenen las actas correspondientes o se efectúe el cómputo de otra elección concomitante (diputados).

Otro aspecto a considerar es que si se muestrean secciones, habrá que esperar a tener contadas todas las casillas de la sección; en 2006, en el nivel nacional, encontramos que si se muestrean casillas directamente se tiene buena precisión (igual que con secciones) y se hace más rápido el proceso. Si se muestrean secciones con todas sus casillas, el universo considerado es el de las secciones (el llamado muestreo de conglomerados); si se muestrean casillas individuales (muestreo directo), el universo es el de las casillas. La enorme ventaja de los conteos rápidos es que su error de muestreo es menor que el de las encuestas de salida.

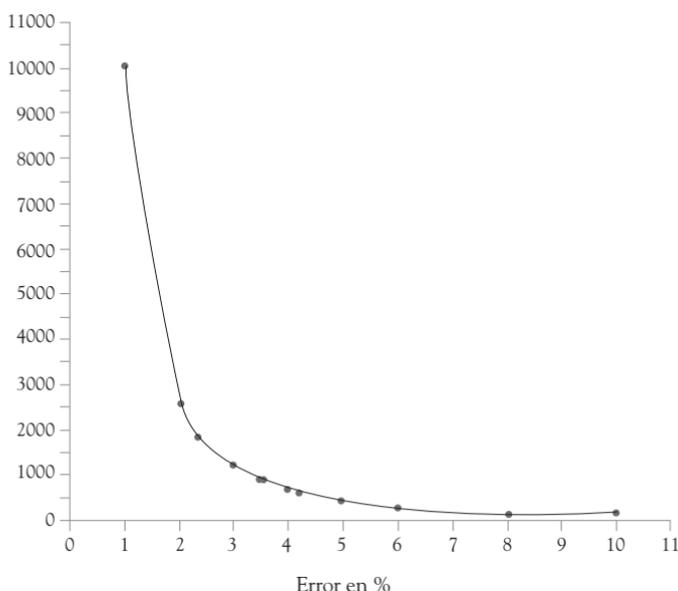
Personalmente, y de manera definitiva, me inclino por el uso de los conteos rápidos sobre las encuestas de salida.

Por supuesto que en ambos ejercicios se pueden emplear mecanismos estadísticos que reducen los errores de muestreo; los dos más utilizados y factibles son el uso de estratos y el uso de variables auxiliares para mejorar la estimación vía estimadores de razón, una variable de este tipo es la lista nominal de la casilla.

El concepto básico en términos estadísticos es que el estimador –basado en la muestra–, de la proporción de votos que obtiene un determinado partido o candidato “no se aleje mucho” del valor real de la proporción de votos que obtiene ese partido o candidato en el conteo final de votos. Se fija el valor máximo aceptable de discrepancia entre el estimador muestral y el valor verdadero de la proporción de votos; se lo acostumbra llamar “error de muestreo” o “precisión”. Usualmente

se denota con la letra lambda. Así, se quiere que el proceso de estimación de votos produzca un valor con un error de estimación menor que lambda, con una probabilidad de 95% (la confiabilidad).

Una gráfica con los tamaños de muestra para diferentes valores de error de muestreo es la que sigue.



En un conteo rápido, existe un problema adicional a las consideraciones usuales de las encuestas. Éste consiste en que se selecciona una muestra de casillas que sea representativa de todas las casillas consideradas en el proceso de elección (la población de casillas). Sin embargo, a una hora conveniente del día de la elección no se tiene toda la muestra, sino una parte de ella, la que consiste en las casillas en muestra que terminaron el conteo y cuya información se transmitió al centro de análisis del conteo. Esto arroja dudas sobre la representatividad de esa parte de la muestra. Para tener algo de confianza en la representatividad de la muestra, se cuenta con dos mecanismos: 1) la distribución de la muestra en términos geográficos, es decir, que la parte de la muestra de que se dispone cubra todos los ámbitos geográficos de la población; 2) que al ir generando estimadores con las

muestras que se van obteniendo en diferentes tiempos del día de la elección, digamos, desde las 20:00 horas cada cinco minutos (o algún otro intervalo), presenten inicialmente oscilaciones grandes, pero a partir de una hora, digamos, las 22:00 horas, se estabilizan los valores de los estimadores. Con los dos aspectos cubiertos, se puede emitir algún resultado adelantado, si hay una tendencia de un ganador considerada irreversible.

## LOS CONTEOS RÁPIDOS DEL PROCESO ELECTORAL DE 2009 EN EL DISTRITO FEDERAL

### Antecedentes

El Consejo General del IEDF formó un comité denominado Comité Especial Encargado de Elaborar los Proyectos de Procedimientos Pertinentes a fin de Conocer las Tendencias y/o Resultados Electorales Preliminares el día de la jornada electoral (COREPRE). Este comité recomendó la contratación de dos asesores del mismo, lo que fue aprobado por el Consejo General. Los asesores fueron los doctores Rubén Hernández Cid e Ignacio Méndez Ramírez.

Una vez aprobado que se realizaran conteos rápidos, el COREPRE, con apoyo de los asesores, elaboró las bases para la licitación por invitación restringida. Con un proceso de licitación transparente y público, las empresas que ganaron el concurso fueron IPSOS BIMSA y Parametría. En varias reuniones de trabajo de los asesores con los técnicos de las compañías, se afinaron los requisitos para los conteos rápidos que fueron propuestos en las bases del concurso.

Para contribuir a la transparencia del proceso y dar garantía de la imparcialidad del mismo a los partidos, al IEDF y al público en general; la extracción de las muestras se llevó a cabo en una reunión del COREPRE que fue pública y con presencia de los medios el 22 de junio.

### Evaluación de los procesos

No se pudieron evaluar los resultados de Parametría, ya que no cumplió con el tiempo de entrega de resultados estipulado en el contrato.

*Evaluación de resultados de IPSOS BIMSA.* El aspecto más relevante es que esta empresa cumplió en tiempo y forma, ya que entregó resultados parciales desde las 20:00 horas del 5 de julio, su reporte final lo emitió con el corte de las 22:30 horas y fue muy acertado, es decir, con muy pocos errores y éstos de poca importancia.

En las 16 delegaciones, los partidos y candidatos comunes más votos nulos eran en total 131 elecciones. La comparación se hizo contra los resultados del PREP a las 18:47 horas del lunes 7 de julio de 2009.

A las 21:32 horas, BIMSA reportó resultados con un porcentaje de aciertos (valor final del PREP lunes 6 de julio por la tarde, dentro del intervalo) de 97 por ciento.

A las 21:46 horas, el reporte de BIMSA señalaba que la información en seis delegaciones cumplía los tres requisitos establecidos (estabilidad, diferencia entre primero y segundo alejado del cero y 85% o más de la muestra). De las 131 “elecciones”, sólo en cuatro el intervalo no cubrió el parámetro (de PREP 6 de julio 6:47 horas), lo que representa un porcentaje de cubrimientos correcto de  $127/131 = 0.969$ , casi 97%. Las diferencias entre el valor del parámetro y el límite superior o inferior, según el caso, del intervalo de confianza fueron de 0.06, 0.11, 0.36 y 0.04. Los límites inferiores para la diferencia entre primer y segundo lugar fueron mayores de 4% en 14 delegaciones; en las dos restantes fue de 2.03 y 3.37%, es decir, había claras indicaciones para señalar candidatos ganadores. Los porcentajes de muestras alcanzados eran mayores de 85% en seis delegaciones, en cinco era mayor de 80%, en tres era mayor de 70%, y sólo en dos –Milpa Alta y Cuajimalpa– era de 60.0 y 61.11%, respectivamente.

A las 22:07 horas, el reporte de BIMSA señalaba que la información en 11 delegaciones cumplía los tres requisitos establecidos (estabilidad, diferencia entre primero y segundo alejado del cero y 85% o más de la muestra). De las 131 “elecciones”, en seis el intervalo no cubrió el parámetro (de PREP 6 de julio 6:47 horas). Las diferencias entre el valor del parámetro y el límite superior o inferior del intervalo de confianza, según el caso, fueron de 0.01, 0.02, 0.04, 0.07, 0.11, 0.14. Se tiene así un porcentaje de cobertura correcta de  $125/131 = 0.954$ , 95%, lo esperado

según la probabilidad de construcción del intervalo. Los límites inferiores para la diferencia entre primer y segundo lugar fueron mayores de 4% en 15 delegaciones, el restante no se reportó. Había claras indicaciones para señalar candidatos ganadores. Los porcentajes de muestras alcanzados eran mayores de 85% en 11 delegaciones, en tres era mayor de 80%, en una era mayor de 70%, y en la otra no se reportó.

A las 22:11 horas, el reporte de BIMSА señalaba que la información en 12 delegaciones cumplía los tres requisitos establecidos (estabilidad, diferencia entre primer y segundo alejado del cero y 85% o más de la muestra). De las 131 “elecciones”, en seis el intervalo no cubrió el parámetro (de PREP 6 de julio 6:47 horas). Las diferencias entre el valor del parámetro y el límite superior o inferior del intervalo de confianza, según el caso, fueron de 0.02, 0.04, 0.11, 0.14, 0.28 (Milpa Alta), y 0.07. Los límites inferiores para la diferencia entre primer y segundo lugar fueron mayores de 4% en 14 delegaciones, en las dos restantes fue de 3.99 y 2.41%. Los porcentajes de muestras alcanzados eran mayores de 85% en 12 delegaciones, en tres era mayor de 80%, en una era de 74.5%. Había claras indicaciones para señalar candidatos ganadores.

A las 22:30 horas, BIMSА reportó resultados claros en 15 delegaciones, y sólo en una, Milpa Alta, no los reportó a pesar de que cumplía muy bien dos de los criterios, estabilización de resultados y diferencia entre primer y segundo lugar muy alejada de 0.23%. Estos fueron los resultados entregados al COREPRE y anunciados por la consejera presidenta. Las diferencias en valor absoluto entre el reportado por BIMSА y el del PREP del lunes a la tarde fueron menores de 0.81 en 10 de los 15 casos reportados; en Iztapalapa, la diferencia fue de 1.08%, y en Coyoacán fue de 6.11%; en Gustavo A. Madero, de 2.32%; en Tlalpan, de 2.70% y, finalmente, en Xochimilco, de 4.01%. A pesar de que algunas diferencias fueron grandes, los resultados señalaron correctamente al candidato ganador en las 15 delegaciones reportadas.

Se considera que el desempeño y los resultados de IPSOS BIMSА fueron muy buenos.

Se sugiere destacar las innovaciones del proceso de conteos rápidos realizadas en este ejercicio. Asimismo, se propone destacar el sistema de información en línea de la empresa BIMSA.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LOS ASESORES  
SOBRE EL PROCESO ELECTORAL DEL 5 DE JULIO DE 2009  
CONDUCIDO POR EL IEDF

- Realizar estudios del comportamiento de los conteos simulando otras condiciones de llegada de la información.
- Coordinar la publicación de los estudios realizados incluyendo todos los elementos posibles de los trabajos.
- Convocar a una reunión de investigadores que hayan realizado estudios electorales (encuestas preelectorales, encuestas de salida, conteos rápidos) en la jornada electoral del 5 de julio de 2009, en el Distrito Federal, con el objeto de intercambiar experiencias y recomendaciones acerca de los aspectos técnicos relacionados.
- Crear un micrositio en la página del IEDF con todos los documentos y bases de datos relativos a los conteos realizados para el Instituto.
- Implementar algún mecanismo para que el IEDF permanezca al corriente de las novedades acerca de los instrumentos para realizar estudios electorales.
- Valorar la pertinencia de flexibilizar el requisito de tener 85% o más de la muestra para poder anunciar resultados.
- Dar mayor difusión a los Conteos Dinámicos, dados sus excelentes resultados.
- Felicitar a la empresa BIMSA por su excelente desempeño.
- Para futuros conteos rápidos, si esto se considera adecuado, utilizar los criterios que se usaron en 2009, con las posibles modificaciones que resulten de un análisis más profundo.
- Para futuros conteos rápidos, si esto se considera pertinente, utilizar formatos y gráficas que surgieron en 2009 de la interacción de los asesores con los técnicos de BIMSA.



## Conteos Dinámicos

---

ALEXANDER BALANKIN<sup>2</sup>

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ CRUZ<sup>3</sup>

Los doctores Alexander Balankin y Miguel Ángel Martínez iniciaron su participación resumiendo algunos antecedentes de los Conteos Dinámicos. Mencionaron que, como derivación de los resultados de la elección presidencial del 2 de julio de 2006, del contexto poselectoral de la elección y de la situación económica actual del país, con base en investigaciones que ellos habían realizado previamente, surgió la idea de los Conteos Dinámicos.

El objetivo era proveer a la ciudadanía, las instituciones electorales, los partidos políticos y los medios de comunicación de la mayor credibilidad en las elecciones, a través de mejores y más económicas técnicas para dar a conocer tendencias electorales el día de la elección.

A continuación, los expositores definieron los Conteos Dinámicos como un conjunto de procedimientos matemáticos para obtener estimaciones estadísticas representativas, confiables y oportunas sobre el porcentaje de votos que cada partido político obtiene al término de la jornada electoral, con base en información parcial del PREP.

Enseguida explicaron la metodología de los Conteos Dinámicos y dijeron que la selección de los datos se realiza mediante procesos aleatorios iterativos, hasta conformar al menos 30 muestras representativas, a partir de información dispersa y usualmente no representativa.

<sup>2</sup> Profesor investigador titular del Instituto Politécnico Nacional y asesor del Instituto Mexicano del Petróleo.

<sup>3</sup> Especialista en Conteos Dinámicos, Instituto Politécnico Nacional.

Refirieron que la primera etapa comprende los siguientes aspectos:

- a) Identificación de cada casilla electoral (sección, distrito, tipo de casilla)
- b) Conjunto de casillas reportadas al PREP
- c) Análisis estadístico de la prueba de los datos (pruebas Ji-cuadrada, Kolmogorov-Smirnov y Anderson-Darling)
- d) En su caso, eliminación aleatoria de casillas

Entre los pasos c) y d) se hace una retroalimentación y se realiza la obtención de muestras representativas ( $r \geq 30$ ).

A continuación se pasa a la segunda etapa, que incluye lo siguiente:

- a) Obtención de al menos 30 estimaciones de resultados para cada fuerza política
- b) Obtención del promedio de las 30 estimaciones de resultados para cada fuerza política (resultado final de la estimación a dicha hora de corte), así como los intervalos de confianza correspondientes

Después de explicar las etapas y los pasos a través de los cuales se realizan los Conteos Dinámicos, los doctores Balankin y Martínez enfatizaron las ventajas de éstos:

- *Más oportuno*: Permite distinguir de manera oportuna y confiable al candidato ganador en cada elección, mucho antes de que termine el PREP.
- *Nivel de confianza*: De más de 95%. Equivalente a cualquier sistema de calidad estadístico.
- *El margen de error disminuye*: Con alrededor de 10% del PREP, el margen de error de los Conteos Dinámicos es de 2%; sin embargo, el sistema disminuye el margen de error conforme avanza el PREP.
- *El método es bastante económico*: No se requiere contar con personal de campo para recopilar los resultados de cada una de las casillas.
- *Las casillas son elegidas en tiempo real*: La muestra no es conocida por nadie hasta después de realizados los Conteos Dinámicos.

Esto es importante ya que se evitan posibles sabotajes.

- *Transparencia del proceso:* Se garantiza la transparencia del proceso, ya que la *metodología* y el *código fuente* del sistema informático estuvo a disposición de los partidos políticos y la ciudadanía en el portal de Internet del IEDF.
- *Plena certeza:* Se garantiza la certeza de los resultados a la ciudadanía y los partidos políticos, ya que el método de los Conteos Dinámicos sigue los principios estadísticos para seleccionar muestras representativas de una población.

Los expositores precisaron como sigue los aspectos que comprendió la implementación de los Conteos Dinámicos en el IEDF:

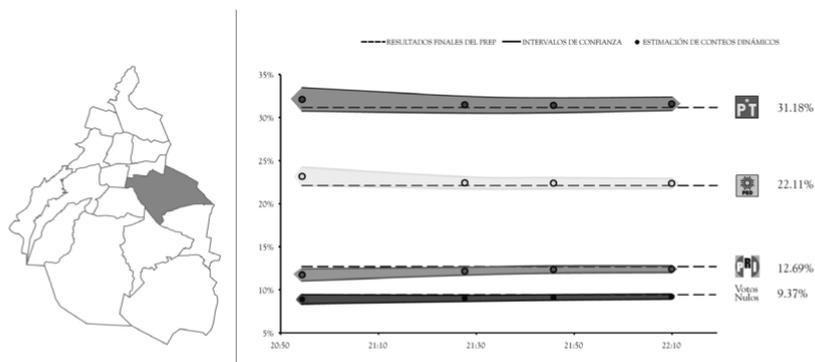
- Presentación de la propuesta
- Firma del convenio de colaboración IEDF-IPN
- Participación en cuatro simulacros
- Operación el día de la jornada electoral
- Difusión de resultados
- Entrega de reconocimientos
- Elaboración de una memoria de los Conteos Dinámicos en la elección del Distrito Federal de 2009

Posteriormente, resumieron las acciones de los Conteos Dinámicos en las elecciones del Distrito Federal del 5 de julio de 2009:

- El día de la jornada electoral, los Conteos Dinámicos obtuvieron las tendencias de la elección de los 16 jefes delegacionales y las tendencias de la elección de los 40 diputados de mayoría relativa.
- El 5 de julio se realizaron 56 Conteos Dinámicos, que arrojaron tendencias de manera oportuna y confiable.

Los conferencistas señalaron que en las elecciones de jefes delegacionales se contó con información confiable de 15 delegaciones a partir de las 21:26 horas y para la delegación faltante se contó con información confiable a partir de las 22:06 horas.

## Tendencias para jefe delegacional en Iztapalapa

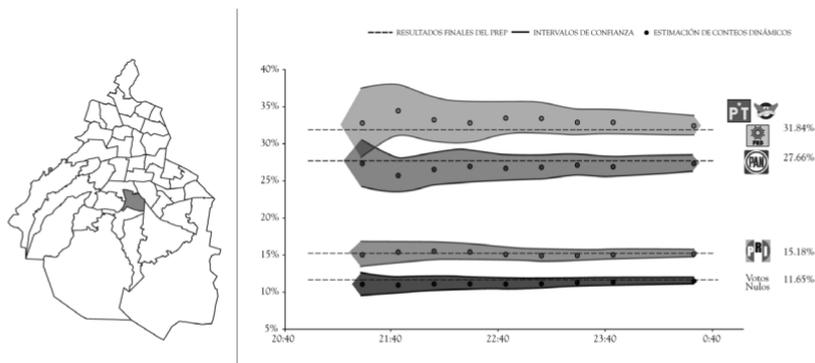


Partido político	Resultados finales del PREP 2009 (%)	Conteos Dinámicos (%)	Intervalos de confianza (%)	
			Límite inferior	Límite superior
	11.29	11.1	10.5	11.7
	12.69	12.4	12.0	12.8
	22.11	22.5	21.8	23.1
	31.18	31.3	30.4	32.2
	7.39	7.5	7.3	7.8
	1.15	1.3	1.2	1.4
	3.00	3.0	2.8	3.1
	1.75	1.7	1.6	1.9
Votos nulos	9.43	9.1	8.8	9.5

Hora del corte de información: 21:48 horas del 5 de julio.

A su vez, para la elección de 40 diputados de mayoría relativa, se presentaron estimaciones confiables a partir de las 22:30 horas.

Tendencias para diputados de mayoría relativa en el Distrito Electoral XXX



Partido político	Resultados finales del PREP 2009 (%)	Conteos Dinámicos (%)	Intervalos de confianza (%)	
			Límite inferior	Límite superior
	27.66	25.8	23.4	28.1
	15.18	15.4	14.0	16.8
	7.59	7.75	7.0	8.5
	4.02	3.8	3.3	4.3
	2.07	2.0	1.6	2.3
	31.84	34.5	31.0	37.9
Votos nulos	11.65	11.0	9.9	12.0

Hora del corte de información: 21:53 horas del 5 de julio.

En lo referente a los requerimientos técnicos antes de la jornada, mencionaron los siguientes:

- Identificar plenamente cada una de las casillas que serán instaladas el día de la elección

- Conocer el formato del PREP
- Adecuar el programa de cómputo

Para concluir su participación, los doctores Balankin y Martínez apuntaron los requerimientos técnicos del día de la elección:

- Tener acceso a los resultados de las casillas del PREP en tiempo real
- Disponer de espacio físico para personal y equipo de cómputo

## Conteos rápidos

---

ADRIÁN VILLEGAS CARRASCO<sup>4</sup>

El maestro Adrián Villegas Carrasco inició su participación haciendo el siguiente recuento:

- 1988. “El año en que se cayó el sistema”. Desconfianza del electorado en los resultados.
- 1991. Por el lado de las autoridades, ajustes a los sistemas de información de resultados preliminares. Por el lado de la sociedad civil, se está haciendo ya un uso regular de encuestas electorales y dando los primeros pasos para ejercicios de conteos rápidos.
- 1994. La aparición con toda la formalidad del primer grupo consultor del conteo rápido del IFE. La técnica del conteo rápido comienza a dar su primer fruto: disminuir la desconfianza del electorado en los resultados.
- 1997. Con anterioridad a este año, el electorado nacional ya se ha percatado de que están teniendo lugar las alternancias de partido en el poder. En este año, por primera vez se tiene en el Distrito Federal una autoridad electa por votación. Las encuestas y los conteos rápidos son ya moneda de uso común, aunque siempre con sus naturales cuestionamientos.

<sup>4</sup>Director de Estudios Políticos de la Unidad Public Affairs de IPSOS BIMSA y vicepresidente de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública, A.C.

- 2000. La elección presidencial de la transición. Por primera vez, un candidato de un partido de oposición al PRI llega a la más alta posición del poder ejecutivo: la Presidencia de la República. A pesar de que las encuestas previas a la jornada electoral tienen tintes contradictorios, el día de la elección los múltiples ejercicios de encuestas de salida y, sobre todo, de conteos rápidos arrojan con claridad la tendencia de que hay un ganador claro. Todo se pone en su debido lugar y la desconfianza parece abandonar al electorado. Un triunfo para las autoridades electorales y para las técnicas estadísticas empleadas.
- 2006. El año del encono y del resurgimiento de la desconfianza. Las encuestas y los conteos rápidos vuelven a estar en el centro de atención de la opinión pública. Múltiples historias han sido narradas alrededor de los protagonistas y de sus circunstancias, y de cómo no se cumplió para muchos el ideal de “irse a dormir con la tranquilidad que da la certidumbre de saber quién ganó”. Si bien para el IEDF la situación de una elección “demasiado cerrada para cantar un ganador” no se daba, sí hubo en su momento algunos comentarios dentro de los medios acerca de cierta inoperancia de los ejercicios de conteos rápidos realizados aquella noche.
- 2009. Con todo el aprendizaje y la experiencia acumulados, el IEDF plantea con claridad lo que espera de un nuevo y renovado ejercicio de conteos rápidos: “reducir la incertidumbre y el grado de conflictividad política durante la emisión de los resultados al cierre de la jornada electoral, así como reducir el tiempo de obtención de resultados y tendencias”.

Continuando con su exposición, el maestro Adrián Villegas Carrasco explicó cuáles fueron los objetivos del ejercicio de conteo rápido realizado por IPSOS BIMSA:

- Colaborar con los asesores del IEDF para determinar el diseño muestral más pertinente a la luz de los factores del comporta-

miento electoral de las dos elecciones pasadas, así como la reflexión sobre el clima político electoral que se venía desarrollando en los días previos a la elección.

- Diseñar y poner en marcha un módulo de cálculo estadístico de gran precisión.
- Diseñar y poner en marcha un módulo de reporte “inédito” a la fecha, que permitiera al IEDF disponer de una visión “en tiempo real” del avance del ejercicio, sin tener que esperar cortes horarios específicos.
- Complementar este módulo con tecnología web que permitiera al observador autorizado (con un *password*) por el IEDF “ver” los resultados desde cualquier computadora con acceso a Internet, sin tener que ir hasta el “centro de recepción de datos”.
- Cumplir con todos los requisitos técnicos de certidumbre estadística fijados por el IEDF, así como con la velocidad requerida para que las autoridades del Instituto pudieran contender con peticiones de información de los medios y de los propios partidos, sobre todo.

El ponente precisó después en qué consistió la metodología del diseño muestral:

1. *Diseño muestral*. Correspondiente a un muestreo estratificado por conglomerados en una sola etapa en cada una de las 16 delegaciones políticas. La unidad primaria y única de muestreo fueron casillas, de acuerdo con el marco muestral proporcionado por el IEDF. La estratificación se realizó usando el(los) distrito(s) local(es) existente(s) en la delegación.
2. *Método de estimación*. Se aplicaron estimadores correspondientes a estimadores de razón para un muestreo estratificado y por conglomerados de una etapa seleccionados por muestreo aleatorio simple. Lo anterior fue válido para la estimación puntual e intervalar, a 95% de confianza, de porcentajes por candidato y para la diferencia entre la primera y la segunda fuerza.

3. *Criterio de ganador.* Se exigió contar con al menos 85% de la muestra, y que el intervalo de confianza de la diferencia entre partido en primer lugar y partido en segundo lugar, a 95% de confianza, no incluyera el cero.

En cuanto a la asignación de la muestra, señaló que el tamaño de muestra por delegación se determinó usando el registro de varianza histórica (2003 y 2006), así como el nivel histórico y esperado de la competencia entre la primera y la segunda fuerza.

<i>Delegación</i>	<i>Muestra de diseño consensuado</i>
Álvaro Obregón	150
Azcapotzalco	85
Benito Juárez	157
Coyoacán	131
Cuajimalpa de Morelos	90
Cuauhtémoc	50
Gustavo A. Madero	65
Iztacalco	32
Iztapalapa	100
La Magdalena Contreras	80
Miguel Hidalgo	230
Milpa Alta	55
Tláhuac	40
Tlalpan	120
Venustiano Carranza	55
Xochimilco	60
Total	1 500

A continuación, mostró la tabla del Reporte de Campo con el número de casillas reportadas al COREPRE cuando se había cumplido con la premisa de 85% de cobertura y la diferencia entre primer y segundo lugar era estadísticamente significativa. La cobertura final total superó los porcentajes que abajo se mencionan y llegó a ser del orden de 95.4% de la totalidad de las casillas.

<i>Delegación</i>	<i>Casillas en muestra</i>	<i>Porcentaje de avance en el momento de “declarar” ganador (hora en la que se declaró ganador)</i>	
Álvaro Obregón	150	86.67	(21:39)
Azcapotzalco	85	87.06	(21:40)
Benito Juárez	157	90.45	(22:16)
Coyoacán	131	86.26	(22:18)
Cuajimalpa	90	85.56	(22:27)
Cuauhtémoc	50	86.00	(21:41)
Gustavo A. Madero	65	90.77	(21:42)
Iztacalco	32	87.50	(21:59)
Iztapalapa	100	88.00	(21:56)
La Magdalena Contreras	80	92.50	(22:00)
Miguel Hidalgo	230	87.39	(22:10)
Milpa Alta*	55	81.80	
Tláhuac	40	90.00	(22:09)
Tlalpan	120	90.00	(22:10)
Venustiano Carranza	55	94.55	(21:43)
Xochimilco	60	88.33	(22:02)
Total	1 500	86.00	

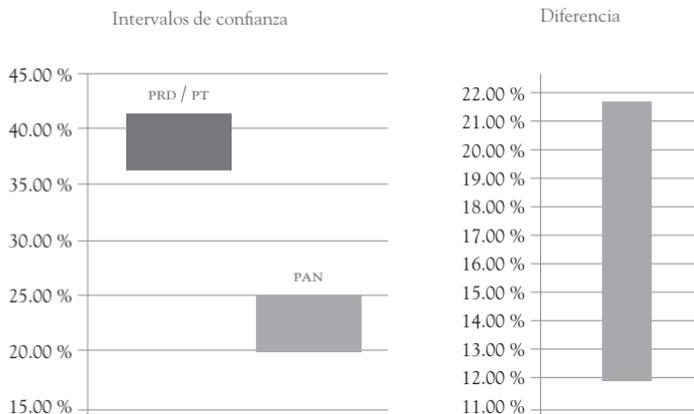
\*En la delegación Milpa Alta no se pudo declarar ganador antes de la hora límite fijada (23:00 horas) debido a que no se tuvo la cobertura de muestra de 85% establecida por el COREPRE; aunque el partido que llevaba la delantera la tenía por poco más de siete puntos porcentuales.

Se pudo declarar ganador entre las 21:30 y las 21:59 horas en siete de las 16 delegaciones.

Entre las 22:00 y las 22:30 horas, se pudo declarar ganador en ocho de las 16 delegaciones.



### Conteos rápidos en la elección de jefe delegacional Tendencias en Álvaro Obregón



Partido político	Resultados (%)	Intervalos de confianza (%)	
		Mínimo (%)	Máximo (%)
	22.07	19.51	24.63
	14.73	14.14	15.32
	7.71	7.22	8.20
	1.98	1.78	2.18
	2.97	2.62	3.32
	1.62	1.43	1.81
	38.85	36.31	41.39
Votos nulos	10.08	9.53	10.64
Total	100.00		

Comparativo de estimaciones finales *versus* resultados oficiales finales

<i>Delegaciones</i>	<i>Partido ganador (%)</i>	
	IPSOS BIMSA	IEDF
Álvaro Obregón	39.20	38.52
Azcapotzalco	32.41	32.70
Benito Juárez	40.13	43.21
Coyoacán	38.35	39.28
Cuajimalpa	40.75	42.95
Cuauhtémoc	30.70	30.93
Gustavo A. Madero	32.75	35.07
Iztacalco	33.02	32.41
Iztapalapa	30.10	31.18
La Magdalena Contreras	32.27	32.17
Miguel Hidalgo	39.87	39.31
Milpa Alta	37.61	38.78
Tláhuac	46.34	43.59
Tlalpan	27.62	30.32
Venustiano Carranza	37.51	38.11
Xochimilco	32.77	36.87

Comparativo de estimaciones finales *versus* resultados oficiales finales

<i>Delegaciones</i>	<i>Votos nulos (%)</i>	
	IPSOS BIMSA	IEDF
Álvaro Obregón	39.20	38.52
Azcapotzalco	32.41	32.70
Benito Juárez	40.13	43.21
Coyoacán	38.35	39.28
Cuajimalpa	40.75	42.95
Cuauhtémoc	30.70	30.93
Gustavo A. Madero	32.75	35.07
Iztacalco	33.02	32.41
Iztapalapa	30.10	31.18
La Magdalena Contreras	32.27	32.17
Miguel Hidalgo	39.87	39.31
Milpa Alta	37.61	38.78
Tláhuac	46.34	43.59
Tlalpan	27.62	30.32
Venustiano Carranza	37.51	38.11
Xochimilco	32.77	36.87

Conferencia magistral

# LA NECESIDAD DE UNA CULTURA DEMOCRÁTICA

---

Doctor José Fernández Santillán\*

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en Historia de las Ideas Políticas por la Universidad de Turín, Italia, y especialista en análisis político por la Universidad de Harvard, Estados Unidos.



[En el marco del primer día de trabajo del congreso, el doctor José Fernández Santillán impartió la conferencia magistral “La necesidad de una cultura democrática”.

El conferencista inició su exposición comentando que había estado recientemente en Italia, en el homenaje a Norberto Bobbio, quien hubiera cumplido cien años el 18 de octubre de 2009. Refirió que tuvo la oportunidad de platicar con Luigi Ferrajoli sobre el tema de la democracia, y que le preguntó entonces cómo le podría explicar a un niño, en pocas palabras, en pocos conceptos, qué es la democracia, a lo que su interlocutor respondió que lo sintetizaría en la respuesta que sabiamente habían dado los griegos, especialmente los atenienses, a la hipotética situación de que alguien llegara y les dijera: “Yo soy el líder, síganme porque yo los llevaré a la democracia”. Ellos lo recibirían, lo aclamarían, lo pasearían en hombros por la ciudad para que todos lo vieran, lo conocieran, lo saludaran y lo tocaran; hecho lo anterior, lo acompañarían a la frontera para que no volviera jamás. Esa era la democracia.

Continuando con el relato de la conversación, precisó que, en opinión de Luigi Ferrajoli, la democracia era el régimen sin jefe, “senza cappa”, como dicen los italianos, sin alguien que viniera y dijera: “esta es la verdad, yo soy el líder, ustedes cállense y obedezcan”, pues esto era completamente antidemocrático.

Al centrarse en el tema de la necesidad de una cultura democrática, dijo que, comparando nuestro pensamiento con los griegos, reflexionaría lo siguiente.]

Cuando nosotros tenemos en mente la palabra democracia, inmediatamente aflora una serie de cadenas de figuras, por ejemplo, los partidos políticos, las elecciones, los candidatos, las campañas, las encuestas, los sondeos, los *spots*, pero nada de esto es importante para la democracia, todos estos son adjetivos, son agregados que a veces, en su ritualística, sustituyen a lo que es verdaderamente esencial.

¿Y qué es lo esencial para la democracia?

Es decir, los griegos ejercieron la democracia, y el mejor tipo de democracia, sin que tuvieran partidos políticos. Por ejemplo, cuando alguien hacía una facción, inmediatamente era sacado de la Asamblea y se le daba una ostra. Eso era el ostracismo. Y la señal de la ostra era para que no volviera jamás a la ciudad. Así como sacaban al líder, también sacaban a aquellos que querían hacer alguna facción, porque el razonamiento era muy simple: la democracia es aquel gobierno en el que cada ciudadano o cada *polites* –como se decía en Grecia– es un legislador, y entonces, quienes hacen facciones, quienes hacen partidos políticos, confunden el bien del partido político con el bienestar general. Entonces decían: no se pueden formar partidos políticos.

Las elecciones tampoco fueron un mecanismo originalmente democrático, ¿por qué?

Como todos ellos eran miembros de la Asamblea, los ciudadanos y los *polites* el mecanismo que utilizaban, que realmente era el más democrático, era el sorteo. Decían, por ejemplo: ¿quién recoge los impuestos, quién recauda los impuestos? Y como todos somos iguales, no importa en quién recaiga, porque ese alguien va a tener que venir a rendirnos cuenta de lo que recaudó, y si lo hace mal, entonces lo juzgamos en la Asamblea, lo sustituimos por alguien y asunto arreglado.

¿Y entonces de dónde vienen las elecciones? Las elecciones no vienen de la democracia, originalmente las elecciones vienen de un sistema diferente que se practicó en otra parte, en la ciudad rival de Atenas, que

era Esparta, y en Esparta lo que existía era la aristocracia. La palabra aristocracia proviene del griego *aristoi*, que quiere decir los mejores, y ahí sí corresponde a un elemento electoral, porque se escogía a los mejores, y ya de ahí el elegido permanecía para siempre, pues muy rara vez lo sustituían.

Montesquieu fue uno de los grandes pensadores políticos de todos los tiempos. Él decía: “El sorteo está en la índole de la democracia, mientras que las elecciones están en la índole de la aristocracia”. Tampoco había candidatos, mucho menos campañas, es más, no había votaciones; esto es algo raro, pero no existían las votaciones.

¿Y por qué no había votaciones? Porque, decían, una vez que los ciudadanos se reúnen, es necesario que todas las opiniones se oigan, de tal manera que al ir deliberando se vaya formando una razón colectiva pública, por encima de la razón particular.

Ellos tenían dos conceptos que sería importantísimo recordar hoy en México: la *koiné* y la *ídiós*. La *koiné* era lo general, la *ídiós* era lo particular. De ahí viene la palabra idiosincrasia.

Entonces, el ciudadano era aquél que se podía desprender de sus intereses particulares y pensar por todos, pensar como si él fuera el gran legislador, y entonces se reconocía que tenía inteligencia no sólo para pensar en sus asuntos particulares, sino también para desdoblarse, para separarse de sus circunstancias específicas y pensar por todos.

De tal manera que *ídiós* es lo particular, lo que define a una comunidad, pero también viene el concepto de idiota, es decir, alguien tan torpe que no puede pensar más que por sí mismo y no por los demás, por eso no podía ser ciudadano.

Ahora sería bueno que ciudadanos, partidos políticos y todo lo que está alrededor de la política, dejaran de ser la *ídiós* para pasar a ser la *koiné*, eso es lo que le está faltando a la democracia. La democracia no se puede realizar si no hay alguien o algunos que piensen por el interés general, no solamente por el interés particular.

Y si aquí están las diferencias, si los griegos pensaron así y nosotros lo practicamos de otra manera, entonces, ¿cuál es la constante que nos une respecto de los antiguos?, porque sólo así se puede tener una idea de lo que es la democracia y de lo que es la cultura democrática.

Si el tema que nos atañe es la necesidad de una cultura democrática, lo primero que hay que hacer para promover ésta es conocer qué es y qué no es la democracia.

La democracia no son partidos políticos, elecciones, candidatos, campañas, encuestas, *spots*, etcétera. Y entonces, qué sí es y cuál es el mensaje que nos viene de los tiempos antiguos a los tiempos modernos: la deliberación.

Lo sustancial de la democracia es el arte de la palabra. Por eso hoy conocemos a este régimen como democracia, pero antes de que se usara la palabra en Grecia existían otras dos palabras para definir lo que hoy conocemos como democracia. Casi nadie las conoce.

Una es *isonomía*, que quiere decir igualdad ante la ley –lo propio de la democracia es una ley igual para todos los ciudadanos–; y la otra es también más importante incluso para los fines que nos hemos fijado aquí: *isegoría* –*gorós* quiere decir palabra, *ise*, igual, igualdad de palabra.

Por eso al *ágora* la nombraban así, porque era el lugar de la palabra, lugar del uso de la palabra, y entonces *isegoría* quiere decir que todos puedan hacer uso de la palabra en un mismo tiempo.

En la democracia todos hablan, por eso decía Günter Grass que en la democracia los ciudadanos tienen la obligación de expresar su opinión, para decir su razón, su motivo.

Por eso afirmaba con toda razón Rousseau, padre de la democracia moderna, que la democracia era el gobierno de la opinión pública, y Felipe González sabiamente dijo que la democracia era el gobierno de la opinión pública, no de la opinión publicada.

Porque una cosa es la opinión de los medios de comunicación y otra la voz de la sociedad civil. ¿Cuál es la voz de la sociedad civil? La opinión pública, que a veces se juntan, a veces son diferentes e incluso a veces están contrapuestas.

En la democracia se deben tomar en cuenta todas las opiniones; de tal manera que los regímenes dictatoriales o autoritarios se caracterizan porque uno hace uso de la palabra, la expropia, habla horas y horas y los demás callan. Eso es lo que está haciendo hoy Hugo Chávez en Venezuela; eso es lo que ha hecho Fidel Castro durante las largas décadas

que ha gobernado, dominado, a Cuba. Eso es lo que hacía Stalin, hablar por todos y “en nombre de todos”.

El pueblo queda expropiado por el líder, que se hace, él mismo, el dueño del criterio, del pensamiento, de la inteligencia de los demás; y a los demás sólo les queda callar, obedecer y no opinar de los altos asuntos de Estado.

Otra cuestión que es bien importante señalar es que la democracia no es el gobierno de las mayorías, es una idea absolutamente falsa, es una de las aseveraciones que más hemos repetido y adentrado en nuestro criterio, pero es absolutamente falsa, y voy a demostrar por qué.

Gobiernos de mayoría, por ejemplo, fue el de Hitler, quien llegó con 90% de las votaciones y todos los referéndum, todos los plebiscitos y las iniciativas populares las ganó, por mayoría. Stalin gobernó en nombre del pueblo, de la clase obrera, de la clase proletaria, y su gobierno no fue democrático. Mussolini igual, gobernó en nombre del pueblo italiano, del *pópuli italiano*. Salía a dar sus grandes discursos; él decía “cui se la mayoranza”, es decir, aquí está la mayoría y esto es lo que nos define.

Vamos a desenmascarar esto, porque hay que preguntar, no dónde está la mayoría, sino qué hace con la minoría. Y Hitler lo que hacía era mandarla a los campos de exterminio, a las cámaras de gas, a los hornos crematorios, y así por el estilo. Por ahí dicen que Mussolini era menos cruel, porque los mataba a palos, pero también igual, a los disidentes los hacía polvo. Stalin los mataba en las mazmorras de la KGB o los mandaba a Siberia. Pero las minorías no eran permitidas.

El grado de democraticidad se determina por la pregunta que uno hace con respecto a cuál es el proceder del régimen en turno respecto de las minorías. Y ahí vamos ganando, porque unos los mataban, otros no los matan, pero los dejan en la cárcel. Otro avance es que no los matan, no los encarcelan, pero los dejan en la calle; o, dicho en otras palabras, no los matan pero no los dejan vivir.

Luego, les dan representación pero los *mayoritean*. Eso es lo que pasó durante décadas en México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue hegemónico, pero no vivimos una democracia en ese

momento, ¿por qué? Porque faltaba el elemento del respeto y el reconocimiento de las minorías o dejarlas que salieran adelante.

El mayor grado de democraticidad es cuando conviven mayoría y minoría, y la minoría tiene la posibilidad de transformarse en el siguiente periodo en mayoría.

Entonces, lo que sucede es que, para que haya comunicación entre mayoría y minoría se necesita el compromiso, el acuerdo, la negociación. Por eso, Hans Kelsen, un gran jurista que además tiene una gran obra política —que en México es muy poco conocida—, decía que el compromiso forma una parte fundamental de la democracia, porque a través del compromiso la mayoría y la minoría se pueden poner de acuerdo.

Y entonces, ahora sí podemos preguntarnos: ¿qué es la democracia? Es el gobierno de todos, mayoría y minoría incluidas; eso es lo que define a la democracia.

En la democracia es tan importante el consenso como el disenso, es decir, respetar las dos partes, la mayoría y las minorías, y eso es lo que nos falta todavía en la cultura política mexicana, porque estamos más acostumbrados a imponer, a imponer las decisiones de las mayorías y no a respetar a la minoría, no nada más para que esté ahí, sino para no estrangularla, es decir, no quererla borrar del mapa, sino en la medida de sus posibilidades y en igualdad en la competencia. Eso es un punto importante de la democracia: que se vaya formando la posibilidad de que haya una nueva mayoría en el siguiente periodo electoral.

Pero si las elecciones no forman parte de la democracia, ¿cómo es que ahora, en mi argumento, sí lo acepto?

Hay un autor inglés del siglo xvii, olvidado en la historia, que se llamó James Harrington y fue una especie de contraparte de Hobbes; en su libro *Oceana* argumentó en favor de la república, en contra de la monarquía absoluta. Y entonces, cuántos siglos que pasaron desde el siglo iv a. C., siglo iii a. C. de Grecia, hasta el siglo xvii inglés, 20 siglos, en los que no se pudo vincular a la democracia con las elecciones, pero James Harrington lo hizo posible, con el siguiente argumento: en comunidades demasiado grandes, es obvio que no se puede

ejercer la democracia directa. Ya en este salón tendríamos problemas con los que estamos, para poder establecer una democracia directa. En el padrón electoral: ¿cuántos ciudadanos hay en el padrón electoral federal?, ¿70 millones?, ¿67 millones? Dejémoslo en 67 millones.

Si hubiéramos decidido hacer una democracia directa en el Zócalo, tendríamos que poner no un segundo piso, sino quién sabe cuántos pisos más. Eso no es posible, no es práctico.

Entonces se necesita la representación. En comunidades grandes se necesita el sistema representativo. Y entonces viene la cuestión que plantea James Harrington, que es la representación, pues imagínense, el Papa es representante de Dios en la tierra, y eso qué tiene de democrático. El señor Pérez es representante de Bimbo en la zona centro del país, eso no es democrático.

En la teoría de la representación eso es mucho más grande, más grande que la teoría de la representación democrática, hay muchas formas de representación.

Y tenemos que echar mano de las elecciones, pero, dice James Harrington: sí, las elecciones pueden ser democráticas, a condición de que en un determinado periodo se le dé tiempo suficiente a un grupo, a un partido, para mostrar que hizo bien las cosas. Si no las hizo bien, entonces se le puede retirar la confianza y luego escoger a otro. Por tanto, un requisito indispensable de la democracia es que haya dos alternativas entre las cuales elegir, porque si no, de otra manera, si hubiera un solo partido, por más que se votara no se quitaría del poder a ese partido, y si hubiera dos o más partidos, éstos deberían encontrarse en igualdad de condiciones.

Y no importa tanto el sistema de partidos. Estados Unidos tiene un sistema bipartidista y es perfectamente democrático, mientras que Italia tiene veintitantos partidos políticos y apenas están ahí ensayando a ver si siguen siendo democráticos o caen en las manos de Berlusconi.

Por tanto, eso es lo que hace a las elecciones democráticas: que haya repetición periódica. De tal manera que pueda haber alternancia en igualdad de condiciones. James Harrington fue entonces el ideal fundador de los institutos electorales en todo el mundo.

Cultura democrática. En nuestro país sigue habiendo muchas dificultades para entender cuál es el papel del gobernante. Los clásicos entendieron que hay, por lo menos, tres grandes tipos de poder en la sociedad. El poder del padre sobre el hijo, el poder del amo sobre el esclavo y el poder del gobernante sobre el gobernado. Y el poder del padre o los padres sobre los hijos, decían los romanos, es *et natura*, porque los criamos y los mantenemos, por lo que los hijos deben obediencia a los padres.

El poder del amo sobre el esclavo es por una guerra que perdió el esclavo y en consecuencia tiene que ser subordinado al mandato del victorioso, del vencedor. A eso se llama *et delicto*, por haber peleado una guerra y haberla perdido, y entonces hay un condicionamiento: “te mato o me juras lealtad”. Un caso de juramento de lealtad es el juramento del conquistado.

Y luego está el poder del gobernante sobre el gobernado, que no es ni *et natura*, ni *et delicto*, sino el resultado de una libre y voluntaria aceptación del mandato político.

Esta sencilla cuestión la entendemos todos, es clara y todos los libros de los clásicos de la ciencia política, de la ciencia jurídica, comienzan siempre dogmáticamente en esta línea.

¿Por qué? Porque así es fácil de entender, como difícil de practicar, porque muchos gobernantes en sociedades atrasadas asumen el papel de padres. Entonces se confunde la figura paterna con la figura gubernamental, y vienen así los llamados regímenes paternalistas. A Lázaro Cárdenas le decían “tata Lázaro”, precisamente papá Lázaro porque era el que llevaba a todos el bien, los iba a sacar adelante, etc., la educación, la salud, la alimentación: régimen paternal.

A López Portillo una vez lo llevaron a la sierra oaxaqueña y lo bajaron con conchas, pero no conchas de mar, sino conchas de panadería, porque era el que les iba a dar el pan, entonces era la representación y ahí lo traían como Niño Dios, hasta que llegó el Estado Mayor Presidencial a rescatarlo, porque se lo querían comer.

La otra es que el gobernante se puede confundir con el amo, y entonces vienen los llamados regímenes despóticos.

Ya ganaríamos en México si abandonáramos el despotismo y el paternalismo, porque a los líderes políticos se les da ese sentido, de dueño de vidas y haciendas, y muchos gobernadores en esta república manejan sus estados como si fueran verdaderos y propios feudos o todavía en sentido paternalista.

Emmanuel Kant decía que el paternalismo era el peor despotismo que se podía imaginar. La democracia necesita superar el paternalismo y el despotismo, y no solamente en el nivel de gobiernos, sino de todas las instancias, partidos políticos, instituciones, instituciones de educación superior, en todo; porque el comportamiento del de arriba se reproduce rápidamente hacia abajo, y en eso todavía tenemos muchísimo camino que andar.

Otra cuestión del paternalismo o del patrimonialismo –y esto es absolutamente contrario a la democracia– es que los bienes públicos se confundan con la riqueza privada y que se disponga de los cargos públicos por derecho propio. A eso Max Weber lo llamó “el patrimonialismo”.

El funcionario llega, se instala en una oficina y dice: es mi secretaria, mi chofer, mis asesores, pero también son mis puestos, son mis canonjías; todo lo que sirva para acá y ya después a ver qué queda.

¡Cuidado!, porque eso es absolutamente antidemocrático. Es precisamente la razón de que se echara a andar el servicio civil de carrera, que es el antídoto que los europeos aplicaron en el siglo XVIII, es decir, llevamos tres siglos de atraso y eso se está reproduciendo desgraciadamente en todo el país, desde los municipios hasta la Presidencia de la República.

Ahora bien, ¿qué es la democracia?

El régimen democrático es ante todo un régimen de transformación, que siempre está en transformación, que siempre está en cambio, mientras que la autocracia es algo completamente opuesto, la autocracia siempre es igual a sí misma. Por ejemplo, uno va a Cuba y ve los coches y los edificios como en 1959, y así quedaron, no se mueven.

Ya para terminar, entre las muchas definiciones de la democracia que he encontrado a lo largo de mi trabajo académico, una de las que

más me convencen es la de un italiano, Carlos Rosselli, que escribió un libro maravilloso que se llama *Socialismo liberal*. No es ni socialismo marxista, ni socialdemocracia; es otra cosa, es el socialismo liberal. Dice que se podría definir la democracia como un conjunto de reglas del juego (así lo dice también Norberto Bobbio) que todas las partes en pugna se comprometen a respetar, es decir, todos los jugadores tienen que respetar las reglas. Basta que uno de los jugadores no respete las reglas, para que el juego democrático se acabe.

Son reglas orientadas a asegurar la convivencia pacífica entre los ciudadanos, las clases sociales, los grupos y las asociaciones. Son normas encaminadas a contener la lucha dentro de límites tolerables.

Por eso Karl Popper decía que la democracia es el único régimen en el que podemos cambiar a nuestros gobernantes sin derramamiento de sangre. Y otros decían en la Revolución Francesa que la democracia es el régimen en que se cuentan las cabezas en lugar de cortarlas. Esas reglas también se encaminan a permitir la competencia por el poder entre los partidos políticos, sobre todo a canalizar en la legalidad las fuerzas innovadoras que de vez en cuando surgen del seno de la sociedad.

¿Cuáles son los valores de la democracia que van ligados a la definición?

Primero, el diálogo. Yo lo pondría en primer lugar. El diálogo, la conversación, no la conversación de amigos, sino el diálogo para enfrentar intereses concretos y encontrar una resultante que permita abundar sobre el interés general.

La igualdad, la solución pacífica de los conflictos, la tolerancia y, sobre todo, la transformación gradual de la sociedad. La democracia es reformista.

Una última cuestión: ¿cuál es la situación de la democracia en México? Yo creo que estamos atravesando un camino muy difícil en el que hay muchísima confusión, en el que hay peligros de retroceso. Hemos ganado mucho institucionalmente: la creación de los institutos electorales, tanto el Instituto Federal Electoral como los institutos estatales. Es una gran victoria, pero no basta el funcionamiento en sí de las instituciones y de las leyes para tener democracia.

Se necesita sobre todo educación, educación política para los ciudadanos, pero también para los funcionarios, para abandonar precisamente aquella mentalidad patrimonialista.

Hemos visto campañas abusivas, hemos ritualizado a un grado terrible las encuestas, tanto que confundimos la democracia con los números. Sí, la democracia es cuestión de números, pero no sólo eso, eso es aleatorio.

Por eso, cuando al presidente Kennedy le preguntaron: ¿a usted le interesan las encuestas?, él respondió: “No. Me interesan los grandes procesos históricos de transformación y por eso hago política, no soy matemático”. Así dijo el presidente Kennedy, y sigue siendo verdad.

¿Qué está pasando en México? Que el poder y el dinero se han concentrado brutalmente en unas cuantas manos. Es un cuello de botella evolutivo que en muchos países se rompió y está dando paso al avance de la democracia, pero en México todavía tenemos pendiente esa tarea de abrir los cauces de participación y de educación, y por eso creo que es importante que los institutos electorales se transformen también en institutos electorales y de participación ciudadana, porque la educación es el motor del proceso de transformación.

Se ha dicho que México es un Estado fallido, no sé si es un Estado fallido, pero sí es un Estado débil, ¿por qué? Porque la democracia no puede funcionar allí donde hay muchas desigualdades, pero tampoco allí donde la violencia se apodera del tejido social. Tenemos que reconstituir el tejido social, y hay muchísima corrupción y degradación de la convivencia. La democracia es uno de los canales del proceso social, pero no es el único, la tenemos que acompañar con muchas otras cosas.



Mesa IV\*

# VOTO EN BLANCO, VOTO NULO Y ABSTENCIONISMO

---

MODERADORA

Consejera Cecilia Pérez Zepeda  
*Instituto Electoral de Querétaro*

PARTICIPANTES

Comparación de las plataformas  
electorales con la propaganda electoral

Licenciado Rodrigo Alfonso Morales Manzanares  
*Exconsejero del Instituto Electoral del Distrito Federal*

Abstencionismo, voto en blanco  
y voto nulo

Maestro Andrés Lajous  
*Asamblea Nacional Ciudadana*

Abstencionismo, una propuesta  
para su disminución

Consejero Arturo Bolio Cerdán  
*Instituto Electoral del Estado de México*

\* Mesa desarrollada el miércoles 18 de noviembre de 2009.



## Presentación de la moderadora

---

CECILIA PÉREZ ZEPEDA<sup>1</sup>

La cuarta mesa de trabajo fue moderada por la consejera Cecilia Pérez Zepeda, quien al iniciar con una reflexión sobre los comicios pasados consideró que dejaron huella en la sociedad mexicana, pues se presentaron con un mismo formato pero con nuevas reglas, derivadas de la reforma electoral federal constitucional de 2007 y legal de 2008, que impactaron sobre todo en materia de radio y televisión.

Dijo que ciudadanos, partidos políticos y autoridades obtuvieron nuevas experiencias, que habrán de redituarse en la mejora del marco legal y los procedimientos que regirán las elecciones de 2012.

Continuando con su reflexión, precisó que, durante las elecciones pasadas, un sector del amplio abanico ideológico que constituye la sociedad mexicana se manifestó y promovió abiertamente su rechazo al sistema electoral y de partidos, a la vez que buscó el respaldo ciudadano al señalar debilidades institucionales y propugnar una transformación de fondo en el régimen político.

Refirió que los datos duros arrojaron que hubo 1 875 107 votos nulos para la elección de diputados federales, y que esto representó 5.40% de los sufragios, aunque en algunos lugares los votos nulos superaron la media nacional, como ocurrió en el Distrito Federal, que representó 10.82%; en Zapopan, Jalisco, 8.55%, o en Tlalnepantla, Estado de

<sup>1</sup>Consejera presidenta del Instituto Electoral de Querétaro en la fecha en que participó en este congreso.

México, 8.60%. Estas estadísticas dieron cuenta de una votación nula por encima de algunos partidos políticos.

La consejera Pérez Zepeda aseveró que, más allá de que estos resultados fueran producto del movimiento en cuestión, era pertinente el análisis del abstencionismo y el voto nulo desde diferentes aristas. Desde luego, la academia debía marcar el rumbo, pero también la perspectiva institucional pública estaba obligada a plantear argumentos que fortalecieran la objetividad de esos fenómenos.

Apuntó que era preciso reconocer que la actividad pública no gozaba de una aceptación popular, y también entender el malestar de los ciudadanos al no ver reflejado en su vida cotidiana el quehacer de las instituciones.

Concluyó su reflexión señalando que la clase política tenía de frente el reto de demostrar la eficacia de su existencia en la vida pública, para lo cual debía dar respuestas certeras a las demandas de la población.

# Comparación de las plataformas electorales con la propaganda electoral

---

RODRIGO ALFONSO MORALES MANZANARES<sup>2</sup>

El expositor inició su participación precisando que era complicado hacer la comparación de las plataformas con la propaganda electoral, porque creía que las plataformas están situadas en el reino de los principios –por decirlo de alguna manera–, esto es, en lo que el partido aspira que ocurra, mientras que la propaganda está total y absolutamente en el reino de la coyuntura, en la respuesta pronta de la campaña, en el posicionamiento frente al adversario, en el *marketing*.

Se podía suponer entonces que, diciendo que las plataformas y la propaganda no eran comparables, podría terminar su intervención, pero entendía que el propósito de la mesa, más allá de la comparación de la propaganda con las plataformas, tenía que ver con el tipo de campañas que se vivían y lo que estaban produciendo como fenómenos novedosos, pues eran señales que tampoco se podían dejar pasar de manera inadvertida.

Formuló entonces la siguiente interrogante: ¿cuál es el tipo de campañas que el legislador diseñó para estas elecciones intermedias, sobre todo en el nivel federal, tomando en cuenta lo que había ocurrido en el proceso electoral presidencial de 2006?

Al responder, subrayó lo siguiente:

Primero, el legislador quiso que tuviéramos campañas sin abusos, es decir, reguló las precampañas para que nadie arrancara antes de tiempo y acortó

<sup>2</sup> Exconsejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

el tiempo de las campañas. En este sentido, tenemos una regulación muy estricta respecto de lo que se puede hacer, cuándo se puede hacer, quién lo puede hacer, etcétera.

Quiso también el legislador que tuviéramos campañas sin intromisiones externas, es decir, toda la regulación del artículo 134 que, aun cuando no hay una ley reglamentaria, el espíritu tiene que ver justamente con que los servidores públicos se abstengan de una serie de actos para que no afecten el sano desarrollo de la contienda.

También sin intromisiones en términos de que ya nadie puede comprar espacios en radio y televisión, para otra vez no afectar, etc. El legislador también quiso una campaña sin agresiones, es decir, elevó a rango constitucional lo que ya existía en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en términos de que ya no habrá difamación ni calumnias.

El legislador quiso también que tuviéramos unas campañas sin sorpresas, es decir, todas las pautas de radio y televisión son perfectamente predecibles y conocidas por todos los integrantes del Comité de Radio y Televisión, de manera que todos los partidos saben, con muchas semanas de anticipación, lo que va a pasar con ellos y con sus adversarios.

Y además, el legislador quiso que cualquier asunto que violentara alguna de estas disposiciones se resolviera de manera expedita. Es decir, se introdujeron procedimientos sancionadores que tienen que ser resueltos en plazos brevísimos.

¿Qué tuvimos con todo esto?

Tuvimos unas campañas cuyo principal protagonista en muchos momentos fue el árbitro y no los jugadores. Es decir, el foco de atención parecía estar más centrado en algunas deliberaciones, tanto del Consejo General como de la Sala Superior del Tribunal, que en lo que los partidos nos estaban diciendo; no nos enteramos mucho de lo que estaba ocurriendo en ese sentido.

Tuvimos unas campañas en las que el debate en torno a las nuevas reglas y su viabilidad fue de pronto mucho más relevante, insisto, que la oferta que nos estaban haciendo los partidos.

Sin embargo, a pesar de todo esto, a pesar de que también las campañas se desarrollaron en un contexto de desprestigio generalizado de la política,

entre expresiones originadas en la afectación sufrida por los medios de comunicación que vieron lesionada su posibilidad de hacer negocios a partir de las campañas, o motivadas por el desencanto (como todo el movimiento del voto nulo); a pesar de todo esto, insisto, tuvimos una participación más que aceptable para elecciones intermedias, frente a los pronósticos que se podían hacer, visto todo este conjunto de novedades.

En esta parte de su exposición, el licenciado Rodrigo Morales Manzanares se preguntó: ¿una participación aceptable nos elimina el problema, hace desaparecer el asunto del desprestigio de la política, resuelve el asunto del tipo de reglas que tenemos?

Respondió a la interrogante diciendo que, desde su punto de vista, esto iba a seguir en el tapete de la discusión; por un lado, en la parte normativa, todo el debate de si este tipo de campañas es lo mejor para el sano desarrollo del sistema de partidos, pues se pretende regular prácticamente todo lo que tiene que ver con elecciones, considerando que los legisladores sí debieran hacer una revisión puntual de algunas de las premisas de este nuevo modelo de comunicación política.

Estaría totalmente de acuerdo —dijo— en que, por ejemplo, se sostuviera la prohibición de compra de espacios en radio y televisión, y que esto fuera una facultad, una atribución exclusiva de la autoridad administrativa, porque, en su opinión, entonces sí se atacaría de manera central cierta posibilidad de pérdida de equidad en la contienda.

Había otras disposiciones que seguramente habría que revisar, porque de otra suerte se correría el riesgo de tener campañas excesivamente acartonadas, ya no sólo por la falta de imaginación de los partidos políticos, sino porque las reglas del juego así lo imponían.

Consideró que difícilmente iba a desaparecer esta diferenciación entre la propaganda y las plataformas. Pero estuvo de acuerdo en la necesidad de buscar fórmulas para generar mayores espacios de debate entre los contendientes, pues con la fórmula del *spot* iba a ser muy complicado ver en la elección presidencial una campaña que gravitara en torno a debates de altura, y era muy probable que se volviera a ver este asunto de los *spots*.

En lo referente al tema del voto nulo, la señal le parecía demasiado importante, más allá de cómo se pudieran hacer los cálculos numéricos de si era mucho o era poco.

Expresó que, respetando que era una opción votar anulando el voto por no haber ninguna candidatura que convenciera, pensaba que lo que no se había generado era un mandato, y creía que el siguiente paso en la agenda de ese movimiento era encontrar cómo no militar en un discurso de la antipolítica –puesto que sí existían intereses a los que gustaba esa militancia– y cómo diferenciarse con alguna visión que sí generara algún tipo de mandato.

En su opinión, el voto nulo era más que solamente las opciones en la boleta y podría inscribirse en una agenda, por ejemplo, de incremento de rendición de cuentas, en lugar de sólo abaratamiento de la política; más en exigir debates o fijar la centralidad en las políticas públicas que en limitarse a los festines ideológicos; más en esto del perfeccionamiento de derechos y creación de ciudadanía que en realizar protestas, etcétera.

Él creía que esto último era una de las novedades políticas o sociales más importantes del reciente proceso electoral, y consideró necesario transitar hacia un discurso con una agenda un poco más precisa.

El licenciado Rodrigo Morales Manzanares concluyó su participación diciendo que, más allá de las adecuaciones que pudiera o no haber en términos de las legislaciones federal o local para regular las campañas, en su opinión, el problema siempre había estado en las reglas, en la cultura política, y que ese era un asunto más amplio que solamente el sistema de partidos o que solamente la educación cívica, puesto que tenía que ver con la relación de todos con las reglas del juego, con las instituciones, con el respeto a los acuerdos, etc. Manifestó que creía que hacia allá se debía transitar, y que esperaba que aun cuando no hubiera reforma electoral, sí hubiera campañas más interesantes en 2012.

## Abstencionismo, voto en blanco y voto nulo

---

ANDRÉS LAJOUS<sup>3</sup>

El maestro Andrés Lajous centró su participación en la experiencia del voto nulo en la elección de 2009, enfatizando que participó activamente en defensa de éste, más que en su promoción, porque tenía dudas respecto a la idea de promover el voto nulo.

Comentó que se involucró en este movimiento como consecuencia de un artículo que escribió en febrero de 2009 en el periódico *El Universal*, donde expresó que no estaba de acuerdo con votar por ningún partido, pues siempre existía la opción de anular el voto, la cual, en su opinión, era una mejor opción que la abstención.

Creía que la abstención podía hacer daño, mientras que el voto nulo hacía lo contrario; aun así, no lo promovió activamente, sino que se centró en defenderlo como una opción más.

Hablar de la experiencia del voto nulo en nuestro país era una forma de hablar de la democracia, los partidos políticos y la manera en que muchas ciudadanas y ciudadanos la vivían cotidianamente.

Aclaró que no se referiría a la historia del voto nulo porque no la conocía desde la experiencia, sino como comparación de cifras, pero que hasta la pasada elección, en cuanto oportunidad había tenido, había expresado su preferencia clara por candidatas y candidatos registrados.

<sup>3</sup>Maestro en Planeación Urbana por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Estudió la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Durante el proceso electoral de 2006 fue coordinador de propuestas y discursos de la campaña presidencial de Patricia Mercado.

Opinó que la consecuencia más importante que tuvo el voto nulo en el proceso electoral de 2009 fue que otra vez puso el foco de atención en el sistema político y la democracia, pero sin centrarlo exclusivamente en el ámbito electoral.

Los votos nulos o por candidaturas no registradas (5.57%) no desconocieron el sistema de conteo de votos, no desconocieron las instituciones de las cuales emana la legitimidad de los resultados, y tampoco desconocieron a quienes resultaron electos por ciudadanas y ciudadanos que prefirieron expresar su apoyo por algún candidato. Es decir, el voto nulo es un ejemplo más de derechos democráticos.

Enseguida, el maestro Lajous dijo que intentaría resumir algunos datos e hipótesis sobre el fenómeno del voto nulo que le parecía valía la pena tomar en cuenta.

Al respecto, formuló algunas preguntas:

1. ¿Qué porcentaje del electorado anuló su voto o votó por candidaturas no registradas en 2009?

Precisó que existen muchas maneras de hacer este cálculo a partir de distintos supuestos, pues en toda elección hay voto nulo y en toda elección una parte de este voto nulo puede serlo por error. Acotando, dijo que intentaría un supuesto, con el que no todos tenían que estar de acuerdo, pues había más supuestos para hacer estos cálculos.

Recordó que en la elección de 2000 no parecía haber muchas razones para anular el voto. La contienda estaba centrada en la idea de sacar al PRI de Los Pinos y había seis opciones políticas con cierta claridad en sus definiciones.

En aquella elección –insistió–, asumiendo que nadie quería anular su voto y que todos fueron errores, se contaron 2.1% de votos nulos en la elección presidencial.

Es decir, creía que 2000 era un buen ejemplo, porque no parecía haber entonces alguna insatisfacción con el sistema político, sino, por el contrario, parecía que éste estaba funcionando.

Esto implicaba que, entre 2000 y 2009, poco más de 3% de los electores en el plano nacional había encontrado una buena razón para

anular su voto en vez de votar por algún partido o candidato; esto, asumiendo que hubo más de 2% de error.

En el caso del Distrito Federal, el fenómeno del voto nulo era más impresionante, pues en la elección presidencial de 2000 sólo 1.71% de los votos se había registrado como nulo, asumiéndose igualmente que todos éstos habían sido errores. El contraste con los resultados de 2009 era impactante, pues entonces se registró 10.87% de votos nulos en el Distrito Federal.

Es decir, si 2% lo fue por error, entonces, por lo menos 8% de los votantes expresó su no preferencia por algún partido o candidato presentado en la boleta.

### 2. ¿Dónde se registraron más votos nulos?

Para dar respuesta a esta interrogante, precisó que las diferencias en la distribución geográfica de los votos nulos nos pueden aportar alguna idea sobre el fenómeno. Una de ellas es que parece haber un vínculo entre el voto nulo y el desempeño, tanto del gobierno como de la oposición partidista.

Quien anula su voto no quiere apoyar a quienes están en el gobierno, pero tampoco a quien se ofrece como oposición. Por lo tanto, es posible imaginar que donde el desempeño, tanto del gobierno como de la oposición, es mejor percibido, hay menos razones para anular el voto.

Como ya mencionó, en el Distrito Federal el porcentaje de votos nulos fue muy alto, pero estuvo seguido por estados con condiciones sociales y económicas muy diferentes: Aguascalientes, con 7.89%; San Luis Potosí, con 7.49%; Puebla, con 7.32%; Chihuahua, con 7.36%; Michoacán, con 6.87%; Baja California, con 6.54%; Tlaxcala, Quintana Roo. El maestro subrayó que presentó esta lista para mostrar la diversidad existente en estos estados en cuanto a condiciones económicas y sociales.

Es decir, lo que pareció revelar el voto nulo en esta elección fue una evaluación primordialmente política hecha por los ciudadanos respecto de los gobiernos y de los partidos que se presentaron a la elección.

### 3. ¿Quiénes anularon su voto?

En este caso, el maestro Lajous consideró que también existen dos interpretaciones posibles: una afirma que el voto nulo se define por las condi-

ciones materiales de los votantes, su condición social; la otra sostiene que tiene que ver con ciertas actitudes o creencias de los votantes en relación con el sistema político. Y en este aspecto, apuntó que alguien podría decir que esas creencias también están vinculadas con razones materiales, pero precisó que no detallaría este círculo, que es un poco marxista.

Continuando con su exposición, se preguntó qué sabemos de estos votantes y cómo podemos elaborar argumentos sobre estas hipótesis. Respondiendo a estos aspectos, señaló que, por un lado, está la encuesta hecha por Parametría, una encuesta de salida que encargó la Asamblea Nacional Ciudadana, la organización a la que pertenece. En la encuesta referida se encontró que una cantidad mayor de hombres que de mujeres anuló su voto, y que fueron más los menores de 35 años que los mayores de 35 años quienes lo hicieron; el nivel de ingreso se concentró en la clase media.

Pero, en su opinión, el dato más revelador fue que más de 50% de quienes anulaban su voto tenía una educación universitaria. Es decir, le parecía que de ello se podía concluir que tenía que ver más con lo que pensaba la gente del sistema político que con las condiciones materiales en sí, aunque reconocía la existencia de un vínculo entre la educación universitaria y las condiciones materiales.

En el caso de las creencias y las actitudes, la encuesta de Parametría proporcionaba algunos datos sobre lo que pensaba la gente y cómo votó.

Por ejemplo, por identidad partidista. Un dato curioso para todos los cálculos especulativos fue que la mayoría tenía una identidad panista. No por mucho, la mayoría no tenía ninguna identidad partidista, pero el siguiente grupo era el Partido Acción Nacional (PAN), después el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y por último el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En el caso de la pregunta ¿aprueba o desaprueba al presidente de la República?, 56% desaprobó mucho o desaprobó al presidente de la República.

La pregunta ¿desaprueba o aprueba al jefe de Gobierno o al gobernador? fue respondida de la siguiente manera: 60% de los que votaron nulo desaprobó, y en el caso de los presidentes municipales y delegados, 73% desaprobó.

Entonces, el maestro Lajous analizó la información anterior y concluyó que, aunque no estaba la pregunta explícita, una hipótesis era que se trataba de gente que no estaba satisfecha con el gobierno, y que, por algún motivo, decía no votar por la oposición. Y apuntó que, si bien se suponía que la oposición existía en México, había votantes que interpretaban que la oposición no era tal. Ejemplificó diciendo que, en Guadalajara, la oposición al PAN era el PRI o el PRD, y no votaron por ella. En el Distrito Federal, la oposición al PRD podía ser el PAN y el PRI, y no votaron por ella.

Por tanto, creía que era, en cierta forma, una evaluación sobre la oposición y las alternativas que se presentaban.

Otra encuesta, elaborada por la Fundación de la revista *Este País*, hizo preguntas que, desde su punto de vista, también eran interesantes, por ejemplo: ¿qué opinan quienes anularon el voto sobre la representación política y si se sienten representados o no? La respuesta a esta interrogante arrojó los siguientes datos: 62% dijo no sentirse representado, frente a 45% de quienes no lo anularon.

Es decir, aunque 45% de la población en general creía no estar representada, el porcentaje era un poco más alto entre quienes anularon el voto.

Ante la pregunta: ¿siente que los escuchan poco o nada?, el maestro precisó que las cifras resultaron casi iguales: 60% de los que votaron y 67% de los que anularon el voto.

Y así, refirió otras preguntas: ¿no recibió ninguna comunicación de su actual diputado?, más de 70% dijo que no; ¿no recuerdan el nombre de su actual diputado?, más de 60% respondió que no.

El maestro Lajous sostuvo que lo anterior se relacionaba con la percepción política que tenían los ciudadanos, que incluso era parecida, y lo que creían era muy parecido entre los que anularon el voto y los que no lo anularon. Entonces subrayó que valía la pena explicar quiénes eran los que sí lo anularon, en qué pensaban distinto para actuar diferente de quienes no anularon su voto, cuando percibían que los representantes no los representaban, incluso si votaban por ellos.

También había datos interesantes en la encuesta de Latinobarómetro de 2008, que contenía preguntas que fueron muy escandalosas y fa-

mosas. Por ejemplo, a la pregunta: si el gobierno resuelve los problemas económicos, ¿a usted le importaría que fuera autoritario?, en México, un alto porcentaje respondió que no le importaría, que preferiría autoritarismo con crecimiento, que democracia. Pero comentó el ponente que creía que esas cifras dependían mucho de la coyuntura.

Otro dato que consideró más importante tiene que ver con el compromiso democrático que ya existe en nuestro país. Así, a la pregunta: ¿usted cree que la mejor manera de cambiar las cosas es votando?, alrededor de 67% respondió que sí. En su opinión, era un porcentaje alto, y quería decir que 67% de la población creía que era una mala idea cambiar la situación por medio de la violencia.

Refirió la existencia de otro grupo que decía que votar no era la manera más efectiva de cambiar las cosas, sino que usaba sus derechos civiles hasta las últimas consecuencias: participaban en manifestaciones, hacían movilizaciones, salían a la calle, protestaban, buscaban información, gritaban, siendo todo lo anterior parte de la caja de herramientas de los derechos civiles que usaban, porque creían que así podían cambiar las cosas, es decir, tenían un compromiso con la democracia, porque consideraban que sería poco democrático tratar de imponerse por la vía de la fuerza. En esos aspectos, México era el más alto de América Latina y estaba alrededor de 17 por ciento.

Al respecto, el maestro Andrés Lajous comentó que Martha Lagos, quien fue directora de Latinobarómetro en 2003, dio un nombre a quienes participaban en estas movilizaciones no armadas. Los llamó “rebeldes cívicos”. Y como ejemplo de grandes movilizaciones de este tipo, mencionó los casos de Bolivia y Ecuador, que derribaron presidentes.

Y volviendo al porcentaje que México tuvo en el Latinobarómetro mencionado, en el tema de este tipo de movilizaciones, concluyó que si 17% de la población en nuestro país pensaba que no sólo votando, sino yendo más allá del voto, pero dentro de los derechos civiles, podía cambiar las cosas, entonces se podía pensar que había una señal de quiénes eran los que Martha Lagos llamaba “rebeldes cívicos”.

La siguiente parte del argumento la inició el maestro Lajous a partir de la pregunta de qué era lo que le parecía que estaba sucediendo en

estos términos. Opinó que en México estábamos viendo surgir poco a poco lo que el filósofo francés Pierre Rosambayon llamaba “la contra-democracia”, concepto sobre el cual precisó que, aunque parecía muy escandaloso, no lo era.

Y explicó el significado de este concepto diciendo que en las democracias, una vez que tienen bien establecidas sus instituciones electorales y la manera de elegir gobernantes, también la ciudadanía participa en ser gobierno. Participa como parte del sistema de pesos y contrapesos. Participa como institución, es decir, con el conjunto de derechos que tiene cada persona, y, de esta manera, esa institución también sirve de contrapeso frente al resto de las instituciones.

Continuó su exposición apuntando que usar esa institución, que es la ciudadanía, como contrapeso (él creía que era el caso del voto nulo, así como el de todas las manifestaciones que se veían en la ciudad) era algo que se debía celebrar, y no el desencanto, la apatía y el temor a los ciudadanos o culpar a los que no querían hacer lo que les decíamos que hicieran, ya fueran académicos, funcionarios, etc. Consideró que los ciudadanos estaban haciendo con sus derechos lo que mejor creían que podían hacer con éstos. Y concluyó que en este contexto había que considerar el voto nulo.

Por último, dentro de esta serie de argumentos, dijo que lo que había aprendido desde su infancia en el tema de la educación cívica lo había hecho asumiendo que había poca competencia política, que se valía ir a votar y decir: yo quiero votar por un partido u otro. Y que los institutos electorales, los tribunales electorales, eran importantes porque ayudaban a que funcionara el país.

Desde su punto de vista, la mejor educación cívica que podían recibir los habitantes de nuestro país era vivirla, y por ello, los institutos electorales no debían destinar mucho dinero a hacer cursos de educación cívica, ya que consideraba más importante que los ciudadanos se presentaran a votar, porque había buenas opciones para elegir.

Continuó opinando que, para él, era mucho más importante que los ciudadanos salieran a manifestarse y a expresar lo que pensaban –y vieran así la democracia como una experiencia–, que darles cursos, pues,

en su caso, había asistido a muchos cursos y no había sido ahí donde había cambiado su impresión de la democracia, sino en la participación activa, en ver suceder las campañas.

Afirmó que para un niño de siete años no era significativo distinguir a los de un partido u otro y comprender que los ciudadanos podían votar por uno, siendo ésta la educación cívica que recibimos en México, por lo que consideró que se debía construir una estructura paralela al sistema educativo nacional, pues en éste no se enseñaba nada democrático, porque las estructuras de sus escuelas eran completamente jerárquicas.

El maestro Andrés Lajous concluyó su participación haciendo énfasis en que si íbamos a dedicar recursos humanos y tiempo, lo hiciéramos para construir un sistema democrático, pero no para construir un sistema paralelo de educación cívica a través de los institutos electorales, tratando de suplir las deficiencias del sistema educativo en este renglón, pues para esto había responsables, y estando nosotros informados y presentes, teníamos también que hacernos responsables.

## Abstencionismo, una propuesta para su disminución

---

ARTURO BOLIO CERDÁN<sup>4</sup>

El consejero Arturo Bolio Cerdán se refirió a un tema que calificó de complejo: el abstencionismo. Consideró que es mucho más complejo aun cuando se trata de reflexionar alguna propuesta para disminuirlo.

Hecha la precisión anterior, apuntó que el abstencionismo ha sido tratado por diversos autores e instituciones especializadas involucrados con la materia electoral. Expresó que es una figura que se hace presente en distintas formas y porcentajes en cada proceso electoral, y su índice frecuencial no sólo cambia entre uno y otro proceso, sino que tiene variaciones en un mismo ejercicio democrático y en una misma elección, dependiendo de múltiples factores, como pueden ser áreas geográficas o condiciones socioeconómicas.

Reconoció que este fenómeno es una constante que permanece vigente en el ánimo de los investigadores, y que así seguirá mientras no se eleve el nivel de participación ciudadana en los procesos comiciales. Y aun en este caso, subrayó que la preservación de altos niveles de participación constituye un desafío, toda vez que el proceso ciudadano frente a un proceso electivo está condicionado por los acontecimientos que van marcando el rumbo de la historia.

El consejero Arturo Bolio precisó que su exposición partía de un concepto genérico de abstencionismo en el ámbito electoral, que luego hacía referencia a la clasificación que académicamente se le había atri-

<sup>4</sup>Consejero del Instituto Electoral del Estado de México.

buido, y que posteriormente resaltaba su comportamiento en diversos procesos electorales que se habían llevado a cabo en el Estado de México, desde 1994 hasta 2009.

Indicó que trataría de esbozar brevemente las causas que propician o disuaden la participación ciudadana, para abordar consecuentemente alternativas que algunos países y estados de la República han tomado para disminuir el abstencionismo y, finalmente, acercarse a un planteamiento a partir de las actividades que se estaban llevando a cabo en el Estado de México y que, desde su perspectiva, habían tenido un resultado positivo, toda vez que, al menos en el pasado proceso electoral (2009), había habido un incremento en la participación ciudadana, cercano a 10%, respecto de las elecciones celebradas en el proceso comicial previo.

Entrando en el tema, apuntó que la connotación de abstencionismo en el ámbito electoral en general era entendida como la ausencia de participación ciudadana en un proceso comicial; englobaba el fenómeno de la apatía participativa; reflejaba el porcentaje de los no votantes sobre el total de los electores que tenían derecho a ejercer el sufragio, el comportamiento de cierto número de electores que voluntaria o involuntariamente no intervenían en los asuntos político-democráticos.

A continuación, se refirió brevemente a la clasificación teórica del abstencionismo, que en su opinión podría ser un punto de partida para formular estrategias que permitieran entender su origen y, consecuentemente, propiciar su disminución.

La primera clasificación teórica se refería al abstencionismo involuntario o forzoso, que es propiciado por acontecimientos ajenos a la voluntad, como podría ser el que un ciudadano acudió a votar, pero no estaba, por alguna razón, en la lista nominal de electores o, por ejemplo, que su credencial no coincidía con la de la lista nominal o por factores climáticos o geográficos, y aun teniendo la intención, no pudo acudir a votar.

Otra clasificación era una que la academia identificaba como abstencionismo voluntario: aquél en el que el ciudadano decide no votar, aun consciente de su deber cívico.

Refirió que el abstencionismo inactivo o apático era motivado por la falta de convicción por parte del ciudadano respecto de la importancia de participar en los comicios.

A continuación, el consejero Arturo Bolio ejemplificó el abstencionismo cívico, que se presenta cuando el ciudadano asiste a ejercer su derecho, y sin embargo, ya en la mampara, en el momento de cruzar la boleta electoral y convertirla en voto, decide anular su voto o depositarlo en blanco en la urna.

Enseguida resaltó el comportamiento de este fenómeno en diversos procesos electorales que se han llevado a cabo en el Estado de México, desde 1994 hasta 2009, periodo en el que se han desarrollado seis procesos comiciales para elegir a integrantes de los ayuntamientos, en los cuales sólo en los correspondientes a los años 2000 y 2009, la participación ciudadana superó al abstencionismo con 65.47 y 52.28%, respectivamente.

Y en esta última elección (2009), de los 125 ayuntamientos que conforman el estado, en 45 se obtuvo más de 65% de participación, en seis más de 75% y en tres la participación rebasó 80% de los electores.

En cambio, en los comicios celebrados con anterioridad se había registrado una participación que dejaba mucho que desear: 46, 43 y 42%, lo cual evidenció que en estas elecciones la ausencia de electores en las urnas superó a la participación ciudadana.

El consejero Arturo Bolio precisó que lo mismo sucedió en las elecciones de gobernador constitucional que se celebraron en 1999 y en 2005, pues la participación fue de 47 y 42 por ciento.

Concluyó que, de los resultados anteriores, se advertía que sólo en dos de los últimos ocho procesos electorales llevados a cabo en el Estado de México, el número de electores que participaron fue mayor que el de aquellos que se abstuvieron, y que esas cifras no diferían mucho de lo que sucedía en otros estados de la República, e incluso en el nivel nacional. En consecuencia, se revelaba una preocupante tendencia, y lo apremiante que resultaba combatir este fenómeno encontrando más y mejores estrategias para promover la participación ciudadana.

Continuó su intervención precisando que, sin la intención de crear estereotipos, haría referencia a las causas que propician o disuaden la

participación ciudadana, de acuerdo con diversos estudios de especialistas en el tema.

En cuanto a los factores que propiciaban la asistencia a las urnas, se encontraban principalmente la percepción de que se está dando cumplimiento a un deber cívico, la lealtad de los ciudadanos que representan el voto duro para los partidos políticos, la confianza de los electores respecto de los órganos de gobierno y de las autoridades electorales y el buen ánimo del cuerpo electoral para participar en los asuntos políticos de su región.

En cambio, respecto de las causas que apartan a los ciudadanos de las urnas, apuntó que era más fácil encontrar una lista inmensa y citó algunas: la falta de confianza en el árbitro electoral; la ausencia de representación de los candidatos y sus propuestas; la poca oferta en las campañas políticas y lo desgastado de las mismas; el aletargamiento ciudadano; la percepción de ineficiencia de los funcionarios en turno; la manipulación de las campañas electorales en los medios de comunicación; la situación económica precaria; la crisis económica; los escándalos políticos; la idea de procesos electorales viciados o incluso pre-arreglados; la escasa cultura política y democrática, acompañada de baja educación cívica desde niveles básicos escolares, lo cual era una realidad lamentable en muchas regiones de nuestro país.

A partir de las causas referidas, estimó que era preocupante advertir que el porcentaje de participación ciudadana no se incrementaba, sino que, por el contrario, se estancaba o, incluso, en muchos casos disminuía, y que ante tal realidad, debían plantearse propuestas objetivas que verdaderamente incentivaran la participación ciudadana, pero partiendo del conocimiento de las razones y motivos que propiciaban que los ciudadanos acudieran a votar a las urnas.

Citó a Karl Popper y recordó que éste decía que no sabemos, sino que sólo conjeturamos, y también aludió a su aseveración de que las ciencias buscan respuestas que tengan validez siempre, y en realidad esto no es posible, pues el propio Einstein aseguraba que sus teorías eran la verdad mientras alguien no demostrara algo diferente.

Con el anterior razonamiento afirmó que el estudio del fenómeno del abstencionismo podía variar, dependiendo de cómo lo observára-

mos. Es decir, la pregunta podría ser, por ejemplo, ¿por qué la gente no vota? Y entonces se llegaría a algunas conclusiones que no necesariamente serían ciertas. O bien, que lo que se analizara fuera: ¿por qué los que están frente a los que se abstienen sí votan? Y examinando la respuesta a esto último se podrían comprender las razones por las que la gente que vota, lo hace.

A continuación, el consejero Arturo Bolio mencionó diversos modelos que han incentivado la participación democrática, utilizados en algunos países y algunos estados de la República.

Uno se refiere a establecer el voto desde el punto de vista normativo como una verdadera obligación con normas perfectas, en donde los ciudadanos inscritos en la lista nominal o en el censo deban asistir a emitir su voto o, de lo contrario, se hagan acreedores a alguna sanción que pueda ir desde una multa hasta la prestación de servicios comunitarios, descuentos salariales, etcétera.

Precisó que esta práctica se ha llevado a cabo en algunos países como Argentina, Bolivia, Francia; en el caso de Austria, solamente en elecciones presidenciales. En Brasil, la obligatoriedad se establece sólo para ciudadanos entre 18 y 65 años. En Chile, la inscripción en el censo es opcional, pero una vez inscrita la persona, es obligatorio que vote. En Líbano, la obligación se establece sólo para los varones.

Mencionó que otro mecanismo utilizado, sobre todo en el interior de nuestro país, es la simplificación del voto, que consiste en el procedimiento para emitir el sufragio por medio de dispositivos como la urna electrónica, como se hace, por ejemplo, en Coahuila.

El consejero Arturo Bolio refirió que este procedimiento fue utilizado por el IEDF, primero mediante programas experimentales y luego ya de manera vinculante en las elecciones de 2009. Y agregó que en Jalisco y Coahuila también se ha usado de manera vinculante.

Señaló que en la búsqueda de mecanismos para simplificar la emisión del sufragio y aumentar la participación ciudadana, también se ha buscado la emisión del voto a distancia, vía Internet, o el voto postal, por ejemplo.

El consejero Arturo Bolio refirió que podría hablar de muchos modelos utilizados, pero que después de adentrarse en el tema estaba

convencido de que todo lo que pudiéramos hacer de nada serviría si no existiera una presencia de la autoridad electoral en la población, con la permanente tarea de promover y difundir la cultura política democrática y coadyuvar en la educación cívica.

Particularizando los aspectos anteriores a lo que ha venido haciendo el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), el consejero hizo hincapié en que las actividades que ha llevado a cabo la institución han reflejado el incremento de la participación ciudadana.

Así, en el reciente proceso electoral (2009), la participación fue de 52.28%, en comparación con los comicios de 2006, en los que hubo una participación de 42.68 por ciento.

Y para ser más preciso, explicó algunas de las acciones encaminadas a combatir el abstencionismo que está llevando a cabo el instituto electoral mexiquense. Una de esas acciones consiste en un programa permanente de educación cívica, que incluye diversas líneas de acción. Citó algunas, dentro del Programa Vivir con Valores, derivado a su vez del Plan General Visión con Valores, Educar para la Vida, que desarrolla el IEEM, cuyo objetivo es trabajar de manera conjunta en la formación de ciudadanos con vocación democrática mediante la promoción de la cultura política democrática y el fenómeno de la educación cívica entre los estudiantes mexiquenses, principalmente.

Explicó que el objetivo es hacer llegar a los alumnos de nivel básico la información adecuada sobre el ejercicio de valores democráticos y que se han generado instrumentos, documentos y actividades dirigidos a la formación de valores con los que se procura forjar bases de una cultura de participación y convivencia en el marco del respeto mutuo.

Comentó que una de las líneas de acción en este sentido son las visitas guiadas al instituto electoral, establecidas por la institución con la finalidad de inculcar y desarrollar valores democráticos entre jóvenes mexiquenses y destacar la participación ciudadana como una prueba de sentido cívico. Preciso que para el ciclo escolar en curso se programaron escuelas de nivel básico y medio superior, con un total de 102 visitas, lo cual equivalía a recibir aproximadamente una escuela cada día en el Ins-

tituto, y que, además, estaba el programa de visitas a los 125 municipios del estado en las escuelas públicas.

Luego se refirió al programa de la edición del material audiovisual *Vivir con valores, una forma de vida para todos*, y explicó que éste tenía como finalidad dotar al personal docente de las escuelas de los municipios de una herramienta auxiliar de reflexión sobre los valores democráticos. Para el ciclo escolar 2009-2010, con la segunda edición de 120 mil DVD que se estaban distribuyendo a planteles educativos de nivel básico, tenían como propósito llegar a cerca de 7 500 alumnos de educación primaria y 3 500 de educación secundaria, para abarcar 10 800 escuelas y 11 000 docentes.

El consejero Arturo Bolio también se refirió al Programa de Evaluación de la Calidad de la Democracia, que en el IEM se lleva a cabo para tener un esquema preliminar que permita establecer un plan de fortalecimiento democrático y con el objeto de sustentar la viabilidad de los programas en materia de difusión de la cultura política. Este programa consiste en implementar una serie de encuestas sobre cultura política y valores democráticos para conocer la percepción de los mexiquenses en cuanto a las posibilidades de acceso a información veraz y objetiva sobre la participación política, su apreciación sobre la confianza en la democracia, su ejercicio de expresión libre y oportuna sobre asuntos públicos, su conocimiento de los derechos y deberes cívicos, su experiencia personal sobre normas democráticas aplicadas en asuntos públicos, su ejercicio y experiencia y tolerancia y sus valores cívicos, entre otros aspectos.

La consecuencia esperada de este ambicioso programa, que prácticamente iniciaba en enero de 2010, era la obtención de datos reales de la entidad que sustentaran y permitieran explicar el comportamiento de los ciudadanos en cuanto a la práctica de los valores de la democracia y conocer los elementos que motivan una mayor participación ciudadana, para implementar o mejorar a partir de estos resultados los programas concretos que atendieran las debilidades reveladas.

No obstante, precisó que los modelos y acciones referidos fueron diseñados con la mejor intención de incentivar la participación, pero, en su opinión, seguirían siendo poco eficaces si no se consideraba que

el punto total para obtener verdaderamente los resultados esperados era trabajar en una sólida educación y formación de los niños y jóvenes en los valores democráticos.

Al respecto, subrayó que la educación básica es el periodo de formación de las personas, en el que se desarrollan las habilidades del pensamiento y las competencias básicas que favorecen el aprendizaje, así como las disposiciones y actitudes que rigen su vida.

El consejero manifestó su convencimiento de que en el Estado de México, con una matrícula superior a 3 400 000 estudiantes de primaria y secundaria, estos niños y jóvenes eran los próximos sucesores en el ejercicio del poder público, y todos potenciales votantes, por lo que el IEEM estaba empeñado en impactar en la conciencia de todos ellos por medio de la educación.

Señaló que lo anterior planteaba la necesidad de coadyuvar con las autoridades del estado, por lo que el instituto electoral trabajaba conjuntamente con toda la estructura de la Secretaría de Educación Pública, para poder alcanzar con su acción las escuelas de educación básica y hacer la distribución de los materiales ya mencionados.

El expositor concluyó expresando que estaba plenamente convencido de que inculcar desde el nivel básico educativo estos valores democráticos y la importancia y trascendencia del voto sería la única manera de generar bases sólidas que permitieran desarrollar la voluntad y la conciencia democráticas, tanto en el Estado de México como en todo México.

Desde su perspectiva, el consejero Arturo Bolio consideró que no hay otra solución que no sea la educación para abatir el abstencionismo y coadyuvar con la participación. Recordó que hace 20 y 30 años era normal ver a los papás, a los tíos, a los maestros fumar, y a los niños no decir nada, y en cambio hoy, si encendemos un cigarro, el niño se acerca y dice: no fumes. Consideró que esto sólo se ha logrado a base de crear conciencia y reforzarla en los niños y jóvenes.

Conferencia magistral

# REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL: EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

---

Licenciado Héctor Solorio Almazán\*

\* Exmagistrado de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



**E**l licenciado Héctor Solorio Almazán explicó en su participación cómo se realiza técnicamente la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en el caso del Distrito Federal, en el ámbito local.

Inició su exposición refiriéndose al sistema político, integrado por la forma de Estado, la forma de gobierno, el sistema electoral, el sistema de partidos y la sociedad civil.

Sistema  
político

- I. Forma de Estado
- II. Forma de gobierno
- III. Sistema electoral
- IV. Sistema de partidos
- V. Sociedad civil, medios de comunicación y grupos de interés

A continuación, explicó de manera más detallada lo referente al sistema electoral.

Sistema electoral	I. Concepto	Conjunto de principios, reglas y procedimientos que racionaliza y traduce la voluntad y decisión del cuerpo electoral en órganos de representación popular, así como los instrumentos de consulta popular relativos a la democracia semidirecta: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entre otros.		
	II. Circunscripción o zona electoral	Uninominal Plurinominal		
	III. Forma de la candidatura	Unipersonal o individual		
		Lista	Cerrada y bloqueada Lista cerrada y no bloqueada Abierta	
	IV. Tipo de voto	Único Doble voto, simultáneo		
V. Principio de decisión	Mayoría	Relativa Calificada	Absoluta 2/3 partes 40%	
	Representación proporcional	Puro Impuro Con barrera legal		
	Mixto			

Sistema electoral	VI. Restricciones	Fórmula electoral	Cociente electoral Divisor Rondas
		Expresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barrera legal o umbral mínimo</li> <li>• Límite máximo por ambos principios</li> <li>• Tolerancia porcentual</li> <li>• Cláusula de gobernabilidad</li> <li>• Cláusula de mayoría absoluta</li> <li>• Partido mayoritario, máximo cinco diputados por representación proporcional. Veracruz</li> </ul>
		Implícitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principios constitucionales. Derecho de impugnación de minorías parlamentarias</li> <li>• Principios legales. Cláusula de Gobernabilidad</li> </ul>

Posteriormente, el licenciado Solorio explicó el desarrollo de la fórmula apoyándose en diapositivas, las que a continuación se reproducen.

## SISTEMÁTICA PARA SU ANÁLISIS

### Asamblea Legislativa

1. *Integración del órgano.* Número de representantes por mayoría relativa y representación proporcional.  
Distrito Federal: 40 de mayoría relativa (60.61%), y 26 de representación proporcional (39.39%).
2. *Registro.* Para registrar candidatos de representación proporcional se debe acreditar:

- I. Registrar candidatos por el principio de mayoría relativa en los 40 distritos uninominales.
- II. Lista parcial de 13 fórmulas de representación proporcional, llamada “lista A”. No más de 54% de candidatos del mismo género como propietarios, garantizar que en los cinco primeros lugares de la lista haya dos candidaturas de distinto género en la fórmula, propietario y suplente.

Registro simultáneo de hasta cinco candidatos por ambos principios (artículo 37 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*); mientras que el artículo 223 del *Código Electoral del Distrito Federal* señala hasta tres.

3. *Derecho a la asignación*. Para participar en la asignación de representación proporcional se debe alcanzar por lo menos el umbral mínimo o barrera legal de 2 % del “total de la votación emitida”.  
Artículo 37 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*:

d) El partido político que por sí solo alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, conforme a lo siguiente: [...]

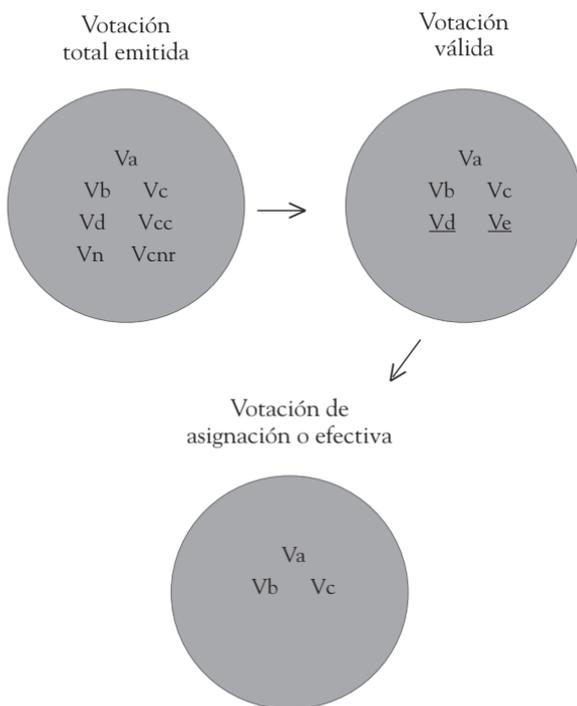
Artículo 12 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

Tendrán derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, los Partidos Políticos o Coaliciones que cumplan los requisitos siguientes: [...]

II. Obtener cuando menos el 2% de la votación total emitida en la circunscripción [...]

## ¿CÓMO ENTENDEMOS ESTE TIPO DE VOTACIÓN?

Tipos de votación  
 ¿De qué conjunto tomamos el 2%?



$V_{cc}$  = Votación de candidatos comunes  
 $V_n$  = Votos nulos  
 $V_{cnr}$  = Votación de candidatos no registrados

Dieciséis entidades federativas asignan una diputación por umbral mínimo. Normalmente, esta votación se debe restar para seguir con el procedimiento de asignación.

Pluralismo político *versus* principio de proporcionalidad.

Artículo 13 del Código Electoral del Distrito Federal:

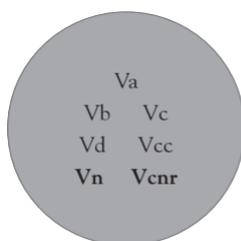
Para la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

I. **Votación total emitida [Vte]** es la suma de todos los votos depositados en las urnas en la circunscripción respectiva.

En esta categoría, ¿se incluye la votación de los candidatos comunes?

Tipos de votación  
¿De qué conjunto tomamos el 2%?

Votación  
total emitida



Resultados de la elección de representación proporcional de 2009, incluye los votos anulados por resolución jurisdiccional.

Partido político	Mayoría relativa	Votación	Porcentaje (%)
PAN	9	601 401	19.73
PRI	0	487 326	15.98
PRD	28	781 203	25.62
PT	1	314 323	10.31
PVEM	0	276 328	9.06
PC	0	72 805	2.38
PANAL	0	114 322	3.75
PSD	0	73 368	2.40
Candidatos comunes	¿2?	5 614	0.19
Votos nulos		321 498	10.54
Votación total emitida (Vte)	40	3 048 188	100

Conforme al artículo 301, fracción IV, del *Código Electoral del Distrito Federal*, en la candidatura común “se contará voto válido para el candidato o fórmula pero nulo para los Partidos Políticos o Coaliciones postulantes”. No obstante, para efectos de la aplicación de los límites establecidos en la legislación aplicable, ¿a qué partido debe computarse el triunfo de mayoría relativa?

Si las restricciones son con el objeto de que ningún partido político sobrepase los límites legales por ambos principios, es lógico y natural que se deban atribuir al partido mayoritario, por ser el más propenso a rebasarlos. Además, se advierte una omisión legislativa porque el artículo 37 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* establece que, tratándose de “candidaturas comunes, la Ley desarrollará el procedimiento correspondiente...”

En el caso concreto, en dos distritos el vencedor en la candidatura común fue postulado por el PRD y, como se explica posteriormente, al no participar en el procedimiento de asignación de representación proporcional, no afecta el resultado final. Sin embargo, en escenario distinto, por ejemplo, cuando el triunfo de los candidatos comunes fuera en más distritos, y el partido mayoritario que los postuló participa en la asignación de representación proporcional, entonces, sí tiene que tomarse en cuenta. De lo contrario, sería un fraude a la ley.

## SEGUNDO PASO

No aplica la restricción constitucional  
expresa: cláusula de gobernabilidad

Artículo 14 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

II. Al Partido Político o Coalición que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, de conformidad con el inciso b) del párrafo sexto del artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Conforme a una interpretación sistemática, debe entenderse el vocablo “votación” referido a la votación total emitida. De la tabla de resultados anterior es evidente que no aplica este límite.

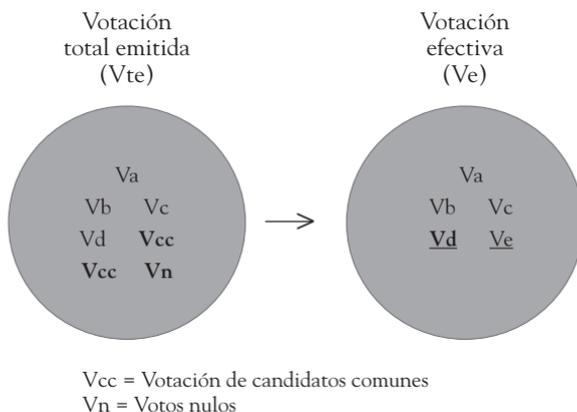
## Cálculo de la votación efectiva

Artículo 13 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

II. Votación efectiva [Ve] es la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los Partidos Políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

Cabe precisar que los “votos nulos” comprenden los votos obtenidos por las candidaturas comunes.

## Tipos de votación



La diferencia entre votación total emitida (Vte) y votación efectiva (Ve) son los votos nulos. No obstante, también debe deducirse la votación de los partidos que no alcancen el 2% de Vte.

## Votación efectiva

<i>Partido político</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Votación</i>
PAN	9	601 401
PRI	0	487 326
PRD	28	781 203
PT	1	314 323

## Votación efectiva (concluye)

<i>Partido político</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Votación</i>
PVEM	0	276 328
PC	0	72 805
PANAL	0	114 322
PSD	0	73 368
Votación efectiva (Ve)	38	2 721 076

## CUARTO PASO

Aplicación de la fórmula  
Cociente natural y resto mayor

Artículo 13 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

III. Cociente natural [Cn]: es el resultado de dividir la votación efectiva entre los diputados de representación proporcional por asignar (votación efectiva/26), en los términos de este Código [...]

VI. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada Partido Político, se utilizará cuando aún hubiese Diputaciones por distribuir, una vez hecha la asignación de acuerdo con los párrafos anteriores.

$$\text{Entonces, Cociente natural} = \frac{\text{Votación efectiva}}{26}$$

Artículo 14 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

V. Con base en las veintiséis Diputaciones de representación proporcional o con las que se encuentren pendientes de distribuir, si es que se actualiza alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III de este artículo [cláusula de gobernabilidad], se calculará el cociente natural y se determinará el número de Diputaciones que corresponderían a cada Partido Político o Coalición con derecho, conforme al número de veces que su votación se contenga en dicho cociente, aplicando, en su caso, el resto mayor;

Esto es, el número de diputaciones por representación proporcional que le corresponden a un partido político, es “conforme al número de

veces que su votación se contenga en dicho cociente”, expresión que denota una división:  $V_p/C_n$

Y como  $C_n = V_e / 26$ ; entonces, si sustituimos el valor de  $C_n$ , tenemos:

$$V_p/C_n = V_p / (V_e / 26) = \frac{V_p \times 26}{V_e} = X.Y$$

Donde:  $V_p$  es la votación del partido,  $V_e$  es la votación efectiva; “X” representa los diputados asignados en números enteros, e “Y” el resto mayor expresado en valor decimal, que equivale al remanente de la votación no utilizada.

Asignación por cociente natural y resto mayor

Partido político	Votación	Fórmula $\frac{V_p \times 26}{V_e}$	Números enteros	Resto mayor = Valor decimal	Asignación Total
PAN	601 401	5.75	5	1	6
PRI	487 326	4.66	4	1	5
PRD	781 203	7.46	7		7
PT	314 323	3.00	3		3
PVEM	276 328	2.64	2		2
PC	72 805	0.69	0	1	1
PANAL	114 322	1.09	1		1
PSD	73 368	0.70	0	1	1
Votación efectiva (Ve)	2 721 076		22	4	26

## QUINTO PASO

### Verificación de la tolerancia porcentual de 3%

#### Artículo 14 del Código Electoral del Distrito Federal:

IV. Con excepción del Partido al que le sean asignados Diputados según las fracciones II o III, del presente artículo, ningún otro Partido Político o Coalición podrá contar con un número de Diputados por ambos principios, cuyo porcentaje del total de la Asamblea Legislativa exceda en

tres puntos a su porcentaje de votación emitida, salvo que esto último resulte de sus triunfos de mayoría relativa o que le hayan sido asignados Diputados en los términos de las fracciones II o III de este artículo. [...] VI. Se determinará si de acuerdo con la distribución calculada en términos de la fracción anterior, se actualiza la hipótesis a que se refiere la fracción IV de este artículo; de no ser así, se asignarán a los Partidos Políticos o Coaliciones con derecho, las Diputaciones que se hubieren determinado;

¿Cómo podemos expresar el límite del 3 %? El artículo citado señala “ningún otro Partido Político o Coalición podrá contar con un número de Diputados por ambos principios, cuyo porcentaje del total de la Asamblea Legislativa exceda en tres puntos a su porcentaje de votación emitida”.

Esto es, si Pve representa el porcentaje del partido respecto a la votación total emitida, entonces:  $Pve + 3\%$  representa el límite máximo que puede obtener por ambos principios. La tolerancia porcentual puede ser entendida de la manera siguiente.

$MR + RP \geq Pve + 3\%$  (Si el total son 66 asambleístas, entonces, cada punto porcentual equivale a 0.66)

$MR + RP \leq (n \times 0.66) + (3 \times 0.66) = 0.66 \times n + 1.98$ ; donde la letra “n” corresponde al coeficiente o valor numérico del porcentaje de votación del partido; por ejemplo, si el porcentaje del partido es de 25%, n tiene el valor de 25.

$$MR + RP \geq 0.66 \times n + 1.98;$$

$$RP \leq 0.66 \times n + 1.98 - MR;$$

Por ejemplo: Si el porcentaje de votación del partido (PAN) es de 19.73%, y triunfa en nueve distritos uninominales, entonces el límite máximo por esta restricción será:

$$RP \leq 0.66 \times n + 1.98 - 9 = (0.66 \times 19.73) + 1.98 - 9 = 13.02 + 1.98 - 9 = 15 - 9 = 6$$

$RP \leq 6$ ; por tanto, en número máximo de diputados de RP que puede obtener es 6.

Tolerancia porcentual del 3 %

Partido político	% de la votación total emitida	% de la votación total emitida más el 3 % $Pp$	Regla $\frac{66 \cdot 100\%}{AP} = Pp$ Entonces $AP = \frac{66 \cdot Pp}{100\%}$	Máximo de diputados por ambos principios que pueden tener (AP)	Diputados de mayoría relativa	Máximo de diputación de representación proporcional que pueden obtener (AP-MR)
PAN ×	19.73	22.73	15.00	15	9	"6"
PRI	15.98	18.98	12.53	12	0	12
PRD ×	25.62	28.62	18.89	18	28	Ninguno
PT	10.31	13.31	8.78	8	1	7
PVEM	9.06	12.31	8.12	8	0	8
PC	2.38	5.38	3.55	3	0	3
PANAL	3.75	6.75	4.45	4	0	4
PSD	2.40	5.40	3.56	3	0	3

Tolerancia porcentual del 3 %

<i>Partido político</i>	<i>Diputados mayoría relativa</i>	<i>Diputados representación proporcional</i>	<i>Total por ambos principios</i>	<i>Porcentaje del total de la Asamblea Legislativa (A)</i>	<i>Porcentaje de la votación total emitida (B)</i>	<i>La diferencia entre A y B no debe exceder el 3 %</i>
PAN ×	9	6	15	"22.727"	19.73	2.997
PRI	0	5	5	7.58	15.98	Menor
PRD ×	28	7	35	"53.03"	25.62	27.41
PT	1	3	4	6.06	10.31	Menor
PVEM	0	2	2	3.03	9.06	Menor
PC	0	1	1	1.15	2.38	Menor
PANAL	0	1	1	1.15	3.75	Menor
PSD	0	1	1	1.15	2.40	Menor
Total	38	26	"64"			

## SEXTO PASO

## Aplicación de la tolerancia porcentual al partido que se ubica en la prohibición legal

Artículo 14 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

VII. Al Partido Político o Coalición que supere el límite a que se refiere la fracción IV de este artículo, le serán deducidos del cálculo realizado conforme a lo dispuesto por la fracción V, el número de Diputados de representación proporcional necesarios hasta que se ajuste al límite respectivo, asignándose las Diputaciones excedentes a los demás Partidos Políticos que no se ubiquen en ese supuesto.

En el caso concreto, no se le asigna ningún diputado al PRD, y sale del procedimiento de asignación.

## SÉPTIMO PASO

## Determinar la nueva votación derivada de la aplicación de la tolerancia porcentual al partido que se ubica en la prohibición legal

Artículo 13 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

IV. Votación ajustada: es la que resulte de deducir de la votación efectiva, los votos de los Partidos Políticos a los que se les hayan asignado Diputados en los términos de los incisos b) o c) del párrafo sexto del Artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y/o se le aplique el límite a que se refiere la fracción IV del Artículo 14 de este Código [PRD].

En el caso concreto, se debe restar la votación del PRD del procedimiento de asignación. Igualmente, como el límite máximo de diputados de representación proporcional que puede alcanzar el PAN es 6, y son los que tiene asignados, entonces, también debe salir de la asignación.

## Votación ajustada

<i>Partido político</i>	<i>Votación</i>
PRI	487 326
PT	314 323
PVEM	276 328
PC	72 805
PANAL	114 322
PSD	73 368
Votación ajustada (Va)	1 338 472

## OCTAVO PASO

## Aplicación del cociente de distribución

Artículo 14 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

VIII. Para los efectos de lo dispuesto en la fracción anterior, una vez hecha la deducción y determinado el número de Diputados a asignar al Partido Político o Coalición correspondiente, se realizará nuevamente la distribución con las diputaciones pendientes de asignar entre los demás Partidos Políticos, con base en el cociente de distribución y, en su caso, el resto mayor;

Artículo 13 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

V. Cociente de distribución [Cd]: es el resultado de dividir la votación ajustada entre el número de Diputados de representación proporcional por asignar [26-6 = 20] en los términos las fracciones V, VI y VII del Artículo 14 de este Código; y [...]

VI. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada Partido Político, se utilizará cuando aún hubiese Diputaciones por distribuir, una vez hecha la asignación de acuerdo con los párrafos anteriores.

Por tanto,  $Cd = Va / 20$ .

Para determinar el número de diputados que le corresponden a cada partido político, conforme a una interpretación sistemática, para el cociente de distribución se aplica la misma regla que para el cociente natural:  $Vp / Cd$  y como  $Cd = Va / 20$ , entonces,

$$Vp / Cd = Vp / (Va/20) = \frac{Vp \times 20}{Va} = X.Y$$

Donde:  $V_p$  es la votación del partido,  $V_a$  es la votación ajustada; “X” representa los diputados asignados en números enteros, e “Y” el resto mayor expresado en valor decimal, que equivale al remanente de la votación no utilizada.

## Asignación por cociente natural y resto mayor

Partido político	Votación $V_p$	Fórmula $\frac{V_p \times 26}{V_e}$	Números enteros	Resto mayor = Valor decimal	Asignación Total
PRI	487 326	7.28	7		7
PT	314 323	4.69	4	1	5
PVEM	276 328	4.13	4		4
PC	72 805	1.09	1		1
PANAL	114 322	1.71	1	1	2
PSD	73 368	1.09	1		1
Votación ajustada	1 338 472		18		20

## Asignación total

Partido político	Diputados mayoría relativa	Diputados representación proporcional	Total por ambos principios	Máximo de diputados de representación proporcional que pueden obtener por su % de votación	Diputados de representación proporcional asignados por el consejo del IEDF	Diputados asignados por el TEDF
PAN	9	6	15	6	5	6
PRI	0	7	7	12	8	7
PRD	28	0	28	0	0	0
PT	1	5	6	7	5	5
PVEM	0	4	4	8	4	4
PC	0	1	1	3	1	1
PANAL	0	2	2	4	2	2
PSD	0	1	1	3	1	1
Total	38	26	“64”		26	26

Asignación total

Partido político	Diputados mayoría relativa	Diputados representación proporcional	Total por ambos principios	Porcentaje de la votación total emitida	Porcentaje de la votación total emitida más el 3 %	Máximo de diputados por ambos principios que pueden obtener por su % de votación más el 3 %
PAN	9	6	15	19.73	22.73	15
PRI	0	7	7	15.98	18.98	12
PRD	28	0	28	25.62	28.62	18
PT	1	5	6	10.31	13.31	8
PVEM	0	4	4	9.06	12.31	8
PC	0	1	1	2.38	5.38	3
PANAL	0	2	2	3.75	6.75	4
PSD	0	1	1	2.40	5.40	3
Total	38	26	"64"			

## Asignación de los diputados obtenidos por cada partido político entre los candidatos de las listas “A” y “B”

### Artículo 37 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*:

[...] Los partidos políticos registrarán una lista parcial de trece fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, lista “A”. Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista “B”, serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

El orden en que se conformará la lista definitiva de diputados que corresponda a cada partido o coalición bajo el principio de representación proporcional, se hará intercalando las listas “A” y “B”, iniciando por la primera fórmula registrada en la lista “A”, seguida por la primera fórmula de la lista “B” y así sucesivamente hasta agotar el número de diputaciones asignadas a cada partido o coalición [...]

### Artículo 14 del *Código Electoral del Distrito Federal*:

IX. Para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se procederá de la siguiente manera: a) Se ordenará una lista de los candidatos de un Partido Político o Coalición que hubiesen contendido por el principio de mayoría relativa y que no hubieran obtenido el triunfo; el orden de prelación de esta lista será determinado, en orden descendente, por el resultado [...]

¿Cómo interpretamos la expresión “por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección”?

Esta redacción pudiera admitir dos sentidos:

- I. Con la frase “los más altos porcentajes de votación distrital”, puede aludir a los porcentajes de votación alcanzados por cada

fórmula de un partido en los diversos distritos uninominales, para después compararlos entre ellos, a fin de obtener los más altos porcentajes de mayor a menor. Este criterio siguió el IEDF y la Sala Regional del Distrito Federal.

- II. Un segundo sentido puede provenir de la comparación de la votación alcanzada por las fórmulas de candidatos en cada distrito uninominal, para calcular el porcentaje respecto del total de votos del partido en la elección de diputados de representación proporcional. Esto es, se obtiene el porcentaje de cada fórmula, en relación con el total de la votación alcanzada por el partido.

Podemos ilustrar las diferencias entre ambos supuestos con el cuadro siguiente.

Diferencia en las dos votaciones del PRI

Distrito I V <sub>p</sub> = 9 472 Pd = 12.71 % Pp = 1.93 %	Distrito II V <sub>p</sub> = 13 898 Pd = 17.94 % Pp = 2.84 % (3)	Distrito III V <sub>p</sub> = 15 464 Pd = 16.92 % Pp = 3.16 % (2)	Distrito IV V <sub>p</sub> = 12 236 Pd = 17.99 % (3) Pp = 2.49 %
Distrito VII V <sub>p</sub> = 12 387 Pd = 18.13 % (1) Pp = 2.53 %	Distrito XVI V <sub>p</sub> = 12 514 Pd = 18.11 % (2) Pp = 2.55 %	Distrito XVII V <sub>p</sub> = 18 173 Pd = 17.06 % Pp = 3.71 (1)	Distrito XL V <sub>p</sub> = 10 177 Pd = 14.42 % Pp = 2.08 %

V<sub>p</sub> = votos del PRI en el distrito. Si tomamos tres porcentajes, ¿cuáles serán?

Pd = porcentaje de votación distrital, comparado con los resultados de los demás contendientes en el propio distrito. En este caso serían los distritos VII, XVI y IV.

Pp = porcentaje de votación del partido, comparado con las fórmulas del propio partido en otros distritos, y en relación con su votación total emitida en todo el Distrito Federal = 489 722, sin tomar en cuenta los votos anulados por el TEDF. En este supuesto serían los distritos XVII, III y II.

## Propuesta

<i>Partido político</i>	<i>Diputados mayoría relativa Referente fijo</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Máximo de diputados por ambos principios que pueden obtener por su % de votación</i>	<i>Diputados asignados por representación proporcional variable</i>
PAN	9	601 401	22.10	14	5
PRI	0	487 326	17.91	11	11
PRD	30	781 203	28.71	18	0
PT	1	314 323	11.55	7	6
PVEM	0	276 328	10.15	6	6
PC	0	72 805	2.68	1	1
PANAL	0	114 322	4.20	2	2
PSD	0	73 368	2.69	1	1
Total	40	2 721 076 (Ve)			32

## Propuesta

<i>Partido político</i>	<i>Diputados mayoría relativa Referente fijo</i>	<i>Votación</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Máximo de diputados por ambos principios que pueden obtener por su % de votación</i>	<i>Diputados asignados por representación proporcional variable</i>
A	9	601 401	22.10	14	5
B	0	16 834	0.62	0	0
C	30	1 251 695	46	30	0
D	1	314 323	11.55	7	6
E	0	276 328	10.15	6	6
F	0	72 805	2.68	1	1
G	0	114 322	4.20	2	2
H	0	73 368	2.69	1	1
Total	40	2 721 076 (Ve)	“64”		21

Mesa V\*

# EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

---

MODERADOR

Maestro Patricio Ballados Villagómez  
*Coordinador general de asesores de la Presidencia  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

PARTICIPANTES

El voto de los  
michoacanos en el extranjero

Consejera María de los Ángeles Llanderal  
*Presidenta del Instituto Electoral de Michoacán*

Hacia el voto de los ciudadanos  
del Distrito Federal en el extranjero:  
legitimidad y participación

Licenciado Fernando Santos Madrigal\*\*  
*Director ejecutivo de Administración  
del Instituto Federal Electoral*

\* Mesa desarrollada el miércoles 18 de noviembre de 2009.

\*\* En la fecha en que se desarrolló el congreso ocupaba el cargo que se menciona.



## Presentación del moderador

---

PATRICIO BALLADOS VILLAGÓMEZ<sup>1</sup>

El maestro Patricio Ballados Villagómez fue moderador de la mesa e hizo una breve introducción al tema, en la que resaltó la importancia de la participación de los migrantes en asuntos políticos del país de su nacionalidad.

Señaló que el derecho del voto a los migrantes se constituía sin duda en la tercera gran ola democratizadora o de expansión de derechos en el país, que había empezado con el reconocimiento del voto de las mujeres, para seguir con el reconocimiento del voto a los jóvenes y, por último, este reconocimiento de la participación política a más de 10% de la población mexicana residente en el extranjero.

Advirtió que la organización de la votación o del reconocimiento del voto de los ciudadanos del Distrito Federal en el exterior suponía una serie de condiciones: primero, viabilidad presupuestal; segundo, viabilidad operativa; tercero, colaboración con el Instituto Federal Electoral (IFE); cuarto, realización coordinada del procedimiento; quinto, reglamentación por parte del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

Sostuvo que no se podía imponer unilateralmente una modalidad de voto o una modalidad de organización de la elección, sino que ésta tenía que ser coordinada. Consideró que se debían tomar en cuenta los aciertos y los errores de los dos ejercicios de voto activo realizados hasta el momento: el caso federal y el caso del estado de Michoacán.

<sup>1</sup> Coordinador general de asesores de la Presidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Precisó que los trabajos de la mesa comenzarían con una exposición del ejercicio desarrollado en el primer estado que organizó y reconoció el voto de sus ciudadanos en el extranjero, y seguirían con la intervención de un experto, un funcionario mexicano que había participado en la organización de los dos ejercicios de voto en el extranjero.

## El voto de los michoacanos en el extranjero

---

MARÍA DE LOS ÁNGELES LLANDERAL<sup>2</sup>

La consejera María de los Ángeles Llanderal recordó que Michoacán fue el primer estado de la República en reconocer que el voto de sus ciudadanos podía ser ejercido desde el extranjero, lo que tuvo que incluirse tanto dentro de las normas federales como de las normas estatales.

Explicó que, en el caso de Michoacán, la incorporación se hizo por las demandas de quienes, al estar fuera del país —por razones diversas y en muchos de los casos ajenas a su voluntad—, exigían ser reconocidos como parte integrante de la sociedad mexicana, a pesar de ya no vivir en México.

Antes de entrar de lleno en el caso michoacano, hizo un repaso muy rápido de antecedentes del voto de los mexicanos en el extranjero. Recordó que en 1996 se suprimió de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* la obligación de votar en el distrito electoral de residencia de cada uno de los ciudadanos y se posibilitó la doble nacionalidad. Hizo hincapié en que ese fue el primer antecedente del voto desde el exterior.

Continuando con su exposición, recordó que en 2005 se aprobó el voto en el extranjero para elegir presidente de la República y que en 2005-2006 México realizó su primera elección federal que incluía el voto de los mexicanos en el exterior. En 2007, Michoacán también incorporó dentro de sus normas esta posibilidad y, a partir de la reforma que se hizo ese mismo año, en el proceso electoral michoacano de 2007 los ciudadanos de este estado pudieron votar desde el extranjero.

<sup>2</sup>Consejera presidenta del Instituto Electoral de Michoacán.

Los retos que implicaban estas disposiciones tenían que ver con la confianza entre los actores políticos, por lo que era necesario generar un procedimiento que no pusiera en riesgo la certeza y la transparencia del proceso electoral.

Los patrones de concentración y dispersión de la migración mexicana también eran un reto a resolver, pues si bien en Estados Unidos se concentraba el mayor número de mexicanos residentes en el exterior, era necesario posibilitar igualmente el derecho de sufragio a cualquier ciudadano mexicano que viviera en cualquier parte del mundo, para que no solamente pudiesen votar quienes residieran en territorio estadounidense, sino que estuviese dispuesta la posibilidad de ejercer el derecho de voto en cualquier parte del mundo.

Era éste también un reto a vencer desde que se estaba analizando la inclusión en la legislación federal y en la local de la posibilidad de votar desde cualquier país. En el caso de Michoacán, también se habló mucho de posibilitar el derecho de sufragio en el país, pero fuera del territorio del estado. Se estableció en un artículo transitorio de la legislación electoral de Michoacán que, una vez que se llevara a cabo el primer ejercicio del voto de los michoacanos en el extranjero en 2007, se tendría que hacer una evaluación, un análisis, para considerar la posibilidad de que también los michoacanos pudiesen votar en el propio México, pero fuera del territorio del estado, en las elecciones locales.

Y un reto adicional fue la no existencia de una infraestructura electoral en el extranjero, situación que había también que resolver en la organización del voto, tanto en el nivel federal como en el local.

Al avanzar en su exposición, la consejera María de los Ángeles Llanderal mencionó la experiencia del voto en 185 países, algunos de los cuales, a pesar de tenerlo incluido en el nivel de normas máximas, no lo habían reglamentado y, por tanto, el derecho a votar desde el extranjero no había sido ejercido, como también era el caso de algunos estados de la república mexicana. Solamente en 9.64% de esos países estaba reglamentada la posibilidad de que en elecciones locales se participara desde el extranjero. En ese 9.64% ya estaba México, con el estado de Michoacán.

En esta parte de su exposición, la consejera anticipó que tal vez surgiera la pregunta de por qué Michoacán, a lo que respondió que por ser el estado en México que empezó con este ejercicio del voto de sus ciudadanos en el extranjero. Subrayó también que era uno de los estados de la república con mayor migración y que, conforme con datos de El Colegio de la Frontera Norte, 30.2% de los hogares michoacanos recibían remesas.

En otro tema, la ponente expuso algunas diferencias en lo referente a la organización de los procesos para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Así, por ejemplo, explicó una diferencia entre lo que existía en el plano federal y en el plano estatal, pues en el caso de Michoacán no se requirió un folio en las solicitudes y, por lo tanto, se podían distribuir en cualquier parte, puesto que no había que llevar un control y un registro de esos formatos.

Por ello, en los mercados, en las tiendas, en cualquier parte, los líderes de las asociaciones de mexicanos en el exterior pudieron tener paquetes completos para distribuir, y eso facilitaba este ejercicio.

Las solicitudes –dijo– se distribuyeron en todo el mundo, fundamentalmente a través de las embajadas. Para ello hubo necesidad de un apoyo interinstitucional muy importante, es decir, el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) debió coordinarse con varias instituciones para que esa estrategia pudiese funcionar, y de hecho funcionó perfectamente bien.

Explicó que tuvieron la colaboración y el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, fundamentalmente mediante el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, en los siguientes aspectos fundamentales: para la distribución de formatos en las representaciones diplomáticas de México en todo el mundo; para las visitas de trabajo en el extranjero, con motivo de las cuales las embajadas, los consulados, les abrieron las puertas, invitaron a la gente de Michoacán que vivía en el exterior a reunirse con personal del IEM; para la generación de agendas de trabajo de dichas reuniones con michoacanos en el extranjero, fundamentalmente en los lugares de mayor concentración en Estados Unidos; para la distribución de material de difusión del IEM desde los consulados, en las embajadas.

Continuando con la explicación de la estrategia de organización para que los michoacanos residentes en el extranjero votaran en las

elecciones locales, se refirió al apoyo del Servicio Postal Mexicano, así como al convenio que se celebró con este organismo para la recepción de las solicitudes de inscripción a la lista de votantes; para el envío de notificaciones cuando se rechazaba alguna inscripción, pues esto último lo exigía también su legislación; para el envío de boletas electorales junto con las propuestas de los candidatos de los partidos políticos, y después para la recepción de los votos, a través de correo certificado, para que el IEM pudiera garantizar y saber dónde estaba cualquier boleta que eventualmente no hubiera llegado.

Reconoció que, por supuesto, el instituto estatal tuvo el apoyo del IFE en la elaboración del listado de votantes michoacanos en el extranjero, en dar de baja a la par en la lista nominal de electores a aquellos ciudadanos que se habían inscrito en el listado de votantes, para que no votaran doble. El IFE proporcionó en todo momento su asesoría y apoyó también durante la etapa de registro.

Con relación al resultado del ejercicio del voto de michoacanos en el extranjero, precisó que se recibieron 992 solicitudes, provenientes de 14 países. Al igual que en el plano federal, procedía de Estados Unidos 96.95% de todas las solicitudes recibidas. De las 992 solicitudes, resultaron improcedentes 337, por varias causas, entre las principales el no anexar copia de la credencial para votar, lo cual expresaba una de las demandas más sentidas de los votantes para con el Instituto: no poder ejercer su voto por no tener la credencial. Señaló la consejera Llanderal que este tema se tendría que considerar en caso de que el voto desde el extranjero se aceptara también para el Distrito Federal.

Se recibieron 349 sobres provenientes de 12 países, y fueron devueltos 71 paquetes por domicilio desconocido, dirección insuficiente, rechazado, no reclamado. En este punto, recordó la expositora que los mexicanos residentes en el extranjero tenían mucha movilidad, por lo que a veces ocurría que vivían en un lugar y allí les enviaban la boleta, pero cuando el envío llegaba a destino, no lo recibían porque ya no residían en ese domicilio. Entonces, ésta era otra complicación adicional.

Señaló que los votos fueron turnados a dos mesas de escrutinio y cómputo, y refirió que el *Código Electoral del Estado de Michoacán* obligó

al Instituto a hacer una evaluación después de realizado el ejercicio del voto de los michoacanos en el extranjero para la elección de gobernador en 2007.

Del resultado de tal evaluación, se concluyó que el procedimiento legal demostró su eficacia al hacer posible el voto desde el extranjero de 349 michoacanos; la ejecución operativa de las disposiciones legales y reglamentarias no tuvo cuestionamiento alguno. Los resultados electorales, sin embargo, no fueron los esperados, fundamentalmente por la baja participación ciudadana, que contrastó con las altas expectativas que se habían generado.

Consideró que hubo múltiples factores que incidieron en el abstencionismo, como la apatía, la falta de confianza, la insuficiente cultura cívica o la escasa valoración del voto. Tratándose del voto en el extranjero –dijo–, no hay excepción: el índice de abstencionismo en otros países que lo tienen regulado también es importante. No es México el único que registra un abstencionismo considerable en el voto desde el exterior.

Comentó que, por diversas razones, el voto desde el extranjero no sería masivo, por lo menos en el mediano plazo, aunque era posible conocer algunas de las causas parcialmente modificables para incrementar la participación. Una de las razones del abstencionismo en el caso de Michoacán era el desconocimiento del derecho ante la falta de una campaña de difusión suficiente, dada la proximidad entre la entrada en vigor de las disposiciones y la fecha límite para la inscripción en el listado de votantes. Otra causa era la condición migratoria, que suscitaba preocupación ante posibles problemas con autoridades estadounidenses.

También la dinámica ocupacional de los conciudadanos, que les hacía priorizar temas diferentes al voto y les impedía dedicar lapsos extensos de tiempo para el ejercicio de su derecho. En alguna de las encuestas que se hicieron, contestaron que estaban ocupados, que no podían dedicar más de una hora a este ejercicio del derecho del voto, pues les implicaba primero inscribirse, posteriormente ir y enviar una boleta, etcétera. En su opinión, lo anterior era algo complicado para ellos.

Pero reiteró que en muchos casos el no ejercicio del derecho al voto se debió a la falta de la credencial para votar con fotografía, así

como a la prohibición de realizar campañas electorales en el extranjero, que no les permitió conocer a tiempo las propuestas de los candidatos para inscribirse en el listado.

Algunas de las propuestas que se derivaron de la evaluación se referían a la organización oportuna del proceso; la realización de una campaña institucional de difusión suficiente y oportuna; el establecimiento de mecanismos de contacto permanente con líderes migrantes, organizaciones universitarias, ayuntamientos; la vinculación para apoyos institucionales; la realización de campañas de credencialización; la realización de estudios y análisis para conocer el número de ciudadanos michoacanos residentes en el extranjero; la generación de bases de datos con direcciones electrónicas; la ampliación de mecanismos para el envío de solicitudes de inscripción en el listado.

Ya hacia el final de su exposición, la consejera Llanderal aludió a una propuesta que en el IEM se consideró interesante analizar: que la lista de votantes michoacanos en el extranjero fuera permanente, que no tuviera que elaborarse para cada proceso electoral, y que cuando los residentes en el exterior avisaran que estaban de regreso en México se los incluyera nuevamente en el listado, al comunicar el cambio de domicilio.

Luego de señalar la necesidad de asegurar el acceso a la información sobre los candidatos y sus propuestas, la consejera concluyó que, independientemente de los resultados del primer ejercicio de voto de los michoacanos en el extranjero, el verdadero valor del voto desde el exterior era contar con él. Señaló que la calidad universal del voto en el estado de Michoacán era más efectiva que antes de 2007, pues ya tenían la posibilidad de votar también aquellos que por múltiples causas no pudieran estar en territorio estatal el día de la jornada electoral. En el sistema local michoacano el voto estaba dispuesto para todos, independientemente de quién lo ejerciera; en Michoacán había quedado acreditado que tan importante era un ciudadano que vivía en su territorio como el que se encontraba fuera del mismo, y lo que seguía era perfeccionar su operación y buscar una mayor participación.

# Hacia el voto de los ciudadanos del Distrito Federal en el extranjero: legitimidad y participación

---

FERNANDO SANTOS MADRIGAL<sup>3</sup>

El licenciado Fernando Santos Madrigal manifestó que dividiría su exposición en dos partes. Primero haría la remembranza de cómo se había dado el voto de los mexicanos que radican en el extranjero, para conocer el contexto, y luego abordaría aquello que, en su opinión, con base en lo vivido, se podía considerar de utilidad para el IEDF. Al hacerlo, compartiría algunas de sus experiencias con relación al tema.

Aludió a la consolidación de la democracia en México como un proceso intenso y difícil, en el que los mexicanos habían reorientado las prácticas democráticas, principalmente con los cambios en las disposiciones legales en materia electoral, para poner nuevas reglas del juego que regulara la compleja competencia política y para incrementar la participación electoral de sectores de la sociedad antes pasivos.

Antes de la reforma electoral de 2005 no se había incluido a los ciudadanos residentes en el exterior, quienes finalmente fueron considerados mediante la aplicación del voto postal para migrantes en las elecciones presidenciales de 2006.

Así, en el proceso electoral federal de 2005-2006, los mexicanos residentes en el extranjero ejercieron por primera vez, desde fuera del país, su derecho constitucional a votar en la elección para presidente de la República.

<sup>3</sup> En la fecha de su presentación, director ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral.

Señaló que la modalidad de voto extraterritorial empleada en dicha elección fue la vía postal, aunque había otras, como la vía postal certificada, un dato que consideró muy importante.

Lo que se pretendía con la modalidad aprobada era garantizar en todo momento la seguridad del sufragio, preservar los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad y autonomía —que sentaron las bases para la confianza en las elecciones— y posibilitar las condiciones para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos en cualquier lugar del mundo donde se encontrasen.

Para iniciar el proyecto del voto extraterritorial —explicó— el IFE debió hacer ajustes urgentes a los instrumentos de su planeación institucional interna, a fin de mantener la integridad de las actividades del Instituto y evitar la dispersión de funciones.

Precisó que para lo anterior fue necesario crear la Unidad Técnica del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, con el fin de planear la organización del voto postal, así como acreditar los esfuerzos institucionales en los diversos trabajos, tales como diseñar el formato de la solicitud, difundir el derecho al voto, proporcionar al ciudadano mexicano de todo el mundo esta solicitud de inscripción en la lista, conformar, revisar y aprobar la lista referida; diseñar, producir y enviar los paquetes electorales postales; diseñar la estrategia de difusión, generar la logística postal, realizar el escrutinio y cómputo de la votación emitida por los electores, entre otros aspectos.

Esta experiencia en la organización y emisión del voto de los mexicanos en el extranjero había dejado al IFE un importante aprendizaje, cuyo primer referente era la instrumentación del hasta entonces único ejercicio del voto en el extranjero en una elección local: la organizada en el estado de Michoacán.

Así, en menos de tres años México ya contaba con la celebración de dos procesos electorales con participación directa desde el extranjero, uno en el ámbito federal y el otro en el ámbito local.

Y si bien el licenciado Santos Madrigal reconoció que el número de votantes mexicanos en el extranjero no había alcanzado las expectativas de participación de votantes, ya que los resultados finales que-

daron por debajo de las proyecciones, consideró que esto fue, en cierta medida, resultado, entre otras causas, de que las legislaciones electorales mexicanas estaban diseñadas primordialmente para evitar el fraude electoral y no tanto para facilitar la participación electoral desde el extranjero.

Por esto, desde su punto de vista, el éxito o el fracaso en términos de participación electoral no podía circunscribirse exclusivamente a los resultados electorales concretos del día de la jornada electoral, al número de votantes, pues lo anterior seguía siendo, en su opinión, muy aventurado e impreciso.

Al respecto, afirmó que los procesos de votación desde el extranjero referidos constituyeron, para la historia político-electoral del país, un avance en la consolidación de la democracia mexicana, al incorporar a los primeros connacionales que votaron en el exterior en la elección de un cargo de representación popular.

Por lo anterior —señaló—, el IEDF debería analizar, previa evaluación de la viabilidad presupuestal y operativa, la posibilidad de llevar a cabo en futuros procesos la elección de jefe de Gobierno para los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero, en cuyo caso podría buscar la colaboración del IFE para realizar el procedimiento de manera coordinada, según lo establecido en el código electoral local. Lo importante era que el IEDF tuviera presentes las siguientes interrogantes:

¿Cómo debe iniciar el proceso de planeación del voto de los ciudadanos del Distrito Federal desde el extranjero en la próxima elección? ¿Qué procesos debe focalizar el IEDF en la organización de este derecho al voto extraterritorial? ¿Cómo identificar oportunidades y amenazas para que esta experiencia pueda tener mejor resultado en cuanto a participación?

Las respuestas a estas preguntas eran materia de su plática —dijo.

En primer lugar, consideró que convenía tener presente las cifras del proceso electoral federal 2005-2006, en el que el Distrito Federal había sido la entidad con más inscritos en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, con 6 281 ciudadanos, cantidad que representaba, aproximadamente, 15% del total del listado aprobado.

De dicha cifra, los ciudadanos en posibilidad de ejercer su voto desde el extranjero, 5 400 habían regresado su sufragio en el plazo establecido, cantidad equivalente a una participación de 86 por ciento.

Un dato interesante de esta participación de ciudadanos con credencial para votar con domicilio en el Distrito Federal era que aproximadamente 14% tenía su residencia en el Distrito Electoral Federal 15, ubicado en la Delegación Benito Juárez, demarcación con características totalmente urbanas.

En este caso, dadas las características de los habitantes de dicha delegación política –similar a otras demarcaciones de la Ciudad de México–, los mexicanos en el extranjero, contrariamente a lo que pensaba la generalidad, representaban una diversidad socioeconómica que no se restringía a paisanos que inicialmente se constituían como mano de obra.

Con la información citada, infirió que habría que aprovechar el perfil sociocultural de gran parte de los ciudadanos del Distrito Federal –definido por un mayor y mejor acceso a diversa información que los hacía interesarse más en participar en los asuntos políticos y sociales del país– en la organización de este mecanismo de participación de los residentes en el extranjero.

Estimó que lo anterior podía contribuir a que el IEDF tuviera mejores resultados en términos de participación ciudadana. Para ello, sugirió la conveniencia de que el Instituto iniciara a la brevedad la planeación de su respectivo proceso.

En este contexto, señaló que en las dos últimas experiencias ya mencionadas la planeación fue limitada, debido al corto tiempo en que se debió instrumentar lo dispuesto por la ley. La fecha en que se habían aprobado las reformas había obligado a adecuar contra reloj los métodos de trabajo. Agregó que el IEDF estaba a buen tiempo para organizar este ejercicio de participación extraterritorial de los ciudadanos capitalinos, para lo cual debía desarrollar una planeación adecuada. Sugirió que el IEDF integrara un grupo de trabajo institucional para iniciar las diversas actividades relacionadas con este proceso.

En su opinión, lo anterior daría al instituto electoral local la certeza de trabajar en la búsqueda del voto de los ciudadanos con credencial

para votar del Distrito Federal que se encontraran en cualquier parte del mundo, así como en la integración de un presupuesto real, racional, objetivo y bien sustentado de frente a las negociaciones que se tuvieran que realizar para concretar este mecanismo.

El licenciado Santos Madrigal señaló que uno de los temas importantes para considerar en el camino de este mecanismo de participación ciudadana de los capitalinos era el relativo a la identificación del potencial de electores. Estimó que estos trabajos podrían solicitarse a instituciones académicas o coordinarse con los estudios con que ya contaba el IFE y que en la fecha del Congreso (noviembre de 2009) estaban próximos a concluir.

Asimismo, recomendó investigar en las instituciones especializadas en materia de migración, como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y el Colegio de la Frontera Norte, entre otros, a efectos de incorporar datos vigentes que llevaran a la integración de un padrón real de electores.

A partir de información disponible respecto a ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, dentro de los cuales se encontraban los domiciliados en el Distrito Federal, el grupo de trabajo cuya integración sugirió podría realizar la identificación de participantes potenciales en los futuros procesos federales, mediante la comunicación directa con ellos o a través de instituciones académicas de educación superior y organizaciones de mexicanos en el extranjero.

Enfatizó la importancia de tomar en cuenta que, en las experiencias anteriores de votación extraterritorial, una buena parte de los mexicanos que vivían en el extranjero no tenía la credencial para votar y, por lo tanto, no formaba parte del listado nominal, por lo que era fundamental que esos posibles electores contaran con su respectiva credencial de elector vigente.

Añadió, sin embargo, que el IFE no tenía atribución para expedir credenciales fuera del territorio nacional, situación que se complicaba con el estatus migratorio irregular de la mayoría de los mexicanos en el extranjero, particularmente en Estados Unidos.

Señaló, como elemento que se debía tener presente, que en 2010 el IFE reforzaría, de cara a la elección presidencial de 2012, los trabajos de

actualización del padrón, con la renovación, en el periodo 2010-2012, de 10.8 millones de credenciales 03.

Dijo que, en total, el IFE tenía como meta en 2010 expedir 3.6 millones de credenciales, 8 millones por inscripción y actualización, y 5.6 millones por renovación de las llamadas 03 y 09. Asimismo señaló que el instituto federal había iniciado su estrategia para promover la integración al padrón electoral de los mexicanos residentes en el extranjero, para que durante sus visitas a México —en los periodos vacacionales, por ejemplo—, obtuvieran su credencial para votar.

El licenciado Santos Madrigal consideró que a ello se podrían sumar los esfuerzos locales y federales para difundir entre los mexicanos en el extranjero la importancia de contar con su credencial.

Precisó que, por lo anterior, se necesitaba una buena coordinación entre el IEDF y el IFE, para profundizar en estudios cualitativos y cuantitativos que conllevaran la conformación de un padrón real de votantes del Distrito Federal avecindados en diversos países.

Continuando con las etapas a cubrir por parte del IEDF, sugirió el diseño de una estrategia de difusión dirigida a los ciudadanos defensores asentados en el extranjero, para que conocieran de esos trabajos y se empezaran a interesar en votar en los futuros comicios federales y locales.

Retomando las dos experiencias ya mencionadas en esta materia, enfatizó que la estrategia de difusión tendría que desarrollarse en tres etapas. La primera estaría orientada a la definición del marco conceptual vinculado al aspecto normativo que habría de aplicarse para hacer efectivo el derecho constitucional del voto de los connacionales con residencia en el extranjero.

En este marco conceptual se incluirían, entre otros aspectos, la información relativa a los plazos legales para hacerlo, los procedimientos para concretarlo, la inscripción en la lista de votantes, las ofertas políticas y el mensaje político del orgullo de identidad con la Ciudad de México.

Apuntó que en esta etapa convendría establecer líneas de contactos directos con mexicanos a través de las páginas web del Instituto, líneas telefónicas gratuitas, principalmente con Estados Unidos, para

que el ciudadano interesado se informara sobre su derecho al voto y los procedimientos para hacerlo efectivo.

Asimismo, reiteró la necesidad de buscar la vinculación con organizaciones de mexicanos en el exterior, así como con medios de comunicación hispanos, actores políticos, organismos de apoyo y personajes destacados en los medios deportivos y artísticos, entre otros, para que colaboraran en la difusión de este instrumento.

La segunda etapa, dijo, consistiría en el diseño de una campaña de promoción permanente de este derecho constitucional para invitar a los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero a inscribirse en el listado nacional de electores o, en su caso, a actualizar en los periodos vacacionales su credencial para votar.

Finalmente, la tercera etapa a desarrollar dentro de esta estrategia de difusión sería la de vinculación, durante la cual el grupo de trabajo iniciaría las actividades de búsqueda de contactos que coadyuvaran a identificar potenciales electores que se encontraran en el extranjero, con el objeto de informarles acerca de los trabajos que desarrollaba el instituto electoral para incorporarlos mediante su voto al fortalecimiento de la democracia.

Tal información habría de ser también un valioso instrumento auxiliar para focalizar a grupos numerosos de mexicanos a los que se podría dirigir los programas de educación cívica desarrollados por el IEDF, programas que se extenderían a los mexicanos de todas las edades residentes en el extranjero, particularmente a los domiciliados en el Distrito Federal.

Hizo énfasis en que las actividades de difusión requerían una buena dosis de inversión de tiempo y trabajo para promover el voto en el extranjero, pero éstas debían realizarse con oportunidad para contribuir a lograr la participación de los mexicanos avecindados en otros países.

Subrayó que sería importante proporcionar información muy clara a los ciudadanos, con el fin de que conocieran los procedimientos de votación en el extranjero y distinguieran aquellos para votar en la elección para presidente de manera concurrente, en este caso en particular, por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Insistió en que tal inversión de tiempo y trabajo tendría que estar principalmente dirigida a mexicanos radicados en Estados Unidos, ya que ahí residía 90% de los potenciales votantes.

Continuando con su exposición, el licenciado Santos Madrigal dijo que otra de las oportunidades del IEDF en este tema era que, aprovechando los adelantos tecnológicos que ya se utilizaban en los procesos electorales de la ciudad, podría emplear mecanismos electrónicos o máquinas especiales para votar y sistemas computacionales desarrollados especialmente para garantizar la certeza del sufragio y a la vez reducir los costos de organización del proceso.

Señaló que las medidas de seguridad tradicionales también deberían adecuarse a las condiciones de organización del proceso electoral en el exterior.

Por otra parte, consideró que un asunto no trivial –y sólo en el supuesto de que se optara por el voto postal– era el relativo a la celebración de convenios con oficinas postales, Correos de México y, fundamentalmente, con la oficina postal de Estados Unidos. También con la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el propósito de realizar labores conjuntas para determinar los aspectos relacionados con la colaboración institucional, a fin de hacer viable este derecho al sufragio de los capitalinos fuera del país.

Apuntó que otro asunto, no menos importante y conveniente de considerar, era el relativo a la creación de los mecanismos para poder informar a los integrantes del IEDF, autoridades y representantes de partidos políticos y a la ciudadanía sobre las medidas que se fueran adoptando para poner en marcha el proyecto con un elemento básico, el relacionado con la transparencia, que había sido un tema clave en la instrumentación de las políticas a seguir y así lo sería seguramente en el caso del IEDF.

El licenciado Santos Madrigal dijo que concluiría su participación con una serie de recomendaciones, resultado de las experiencias anteriores de votación desde el extranjero. Precisó que agruparía tales recomendaciones según su carácter externo o interno (las que tendría que realizar internamente el IEDF).

En primer lugar, en su opinión, se necesitaría una muy buena coordinación entre el IEDF y el IFE, que permitiera profundizar en estudios cualitativos y cuantitativos que conllevaran a conformar un padrón real de votantes o de potenciales votantes del Distrito Federal avecindados en países diferentes al nuestro.

En segundo lugar, en los análisis que se hicieran sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, sugirió considerar las opiniones de actores involucrados en el proceso, el IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Cancillería y, principalmente, el único instituto que había hecho hasta el momento una elección local: el IEM, que contaba con una muy rica experiencia en esa materia, la cual sería muy acorde para el IEDF.

En tercer lugar, de conformidad con lo establecido en el artículo 95, fracción XXXI, del *Código Electoral del Distrito Federal*, propuso iniciar los trabajos de coordinación entre el IEDF y el IFE, a fin de sumar esfuerzos tendientes a la organización del voto de los mexicanos en el extranjero.

En esta parte de su exposición, el licenciado Fernando Santos Madrigal señaló que el IFE tenía una oficina pequeña, pero permanente, denominada Unidad Técnica del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, la cual tenía en su poder toda la información, además de un contacto permanente con organizaciones de mexicanos residentes en el extranjero y con los propios mexicanos en lo particular.

Como cuarta recomendación, propuso iniciar los trabajos en coordinación con el IEM, con la finalidad de aprender de la experiencia de su proceso, principalmente en lo relativo al procedimiento de reglamentación.

Con relación a los aspectos internos, sugirió valorar la conveniencia de llevar más allá de las fronteras nacionales, particularmente a Estados Unidos, los programas de educación cívica, con el propósito final de despertar el interés por los asuntos sociopolíticos de México y la participación ciudadana, lo cual incrementaría el deseo de obtener la credencial para votar y, por ende, materializar el ejercicio del sufragio desde el extranjero.

Consideró recomendable establecer una campaña de difusión permanente en México, que aprovechara tanto los tiempos oficiales a los que tenía acceso el Instituto, como los canales de comunicación existentes.

El licenciado Santos Madrigal dio fin a su participación con una última sugerencia: la realización, con base en la disposición de recursos, de campañas de difusión permanentes en medios electrónicos en los Estados Unidos de América, las cuales aconsejaba iniciar con suficiente tiempo, antes del periodo de inscripción en el listado de votantes.

# HOMENAJE *IN MEMORIAM* DEL LICENCIADO FRANCISCO BECERRIL Y PLATA\*

---

*In memoriam* del licenciado  
Francisco Becerril y Plata

Licenciado Sergio Jesús González Muñoz\*\*  
*Secretario Ejecutivo*  
*del Instituto Electoral del Distrito Federal*

Develación de la placa *In Memoriam*  
del licenciado Francisco Becerril y Plata

Consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez  
*Presidenta del*  
*Instituto Electoral del Distrito Federal*

\* Homenaje realizado el miércoles 18 de noviembre de 2009.

\*\* En la fecha en que se desarrolló el congreso ocupaba el cargo que se menciona.



## *In memoriam* del licenciado Francisco Becerril y Plata

---

SERGIO JESÚS GONZÁLEZ MUÑOZ<sup>1</sup>

[Para dar inicio al Homenaje *In memoriam* del licenciado Francisco Becerril y Plata, el licenciado Sergio Jesús González Muñoz dirigió, en nombre del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), unas emotivas y merecidas palabras, evocadoras de quien fuera un ejemplar servidor público de la institución. A continuación se las transcribe.]

Hablar del fortalecimiento de las instituciones de la democracia en México exige hablar de los hombres que hicieron posible su consolidación. Ejemplos de ciudadanos que dieron lo mejor de sí en la construcción de las instituciones democráticas hay muchos y abarcan diversas y múltiples trincheras; el licenciado Francisco Becerril y Plata es uno de ellos.

Persona de apariencia tímida y fácil trato, fue uno de los privilegiados a quienes correspondió vivir de cerca la creación y formación del IEDF. Sin mediar reservas ni vacilaciones, se entregó de manera generosa y convencida al nuevo proyecto que representaba el Instituto, con aportaciones que se dirigieron al diseño del marco para la organización electoral, la definición de los procedimientos básicos en materia de casillas electorales y demás logística electoral.

Francisco se sumó así a los esfuerzos de muchos para hacer realidad el naciente instituto electoral de la capital del país. Su paso por diversas

<sup>1</sup> En la fecha del congreso, secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal.

áreas dejó una profunda huella entre quienes dirigieron el IEDF, entre sus compañeros y entre todos los que, por alguna razón, se acercaron a él.

Quienes convivimos con Francisco –a quien conocimos como Panchito– pudimos constatar en él a un hombre de aguda inteligencia, honradez, profesionalismo, conocimiento y sencillez, virtudes que fueron reconocidas más allá de la geografía del Instituto.

Poseedor de un pensamiento ágil, práctico e innovador, Panchito, como cariñosamente lo llamábamos, se esforzó por encontrar opciones que permitieran a los ciudadanos con alguna discapacidad ejercer una participación activa en la toma de decisiones expresada a través del voto. Su sensibilidad respecto a este tema lo llevó a proponer lo que puede considerarse uno de los mayores avances en materia de equidad y universalización del voto: la mascarilla Braille.

Este aditamento, en esencia sencillo y de fácil acoplamiento, ha servido para apoyar a los discapacitados visuales en la emisión de su voto con secrecía y certeza. Consta de una mascarilla que, colocada encima de una boleta electoral común, permite al votante identificar las siglas del partido de su preferencia, así como el nombre del candidato a quien desea favorecer con su sufragio, sin necesidad de apoyo ni de intermediario alguno, debido a que utiliza el lenguaje Braille, con el cual puede conocer la información contenida en cada boleta, según la elección que corresponda.

La mascarilla Braille es una invención que ha significado un aporte irremplazable para los órganos electorales del país; se ha implementado en varios procesos electorales federales y locales, reafirmando en cada uno su utilidad y acierto.

Por sus conocimientos y experiencia, más que un jefe, Panchito representó la imagen completa del maestro; quienes colaboramos con él no sólo aprendimos de organización electoral, recibimos también lecciones de vida, de honradez, de ética, de profesionalismo.

Don Francisco Becerril y Plata es, por su vigor y entusiasmo, digno ejemplo y orgullo de los integrantes del Servicio Profesional Electoral del IEDF, por encarnar, entre otros aspectos, la cristalización de los valores que permean la actividad de los funcionarios electorales y enriquecen el capital institucional.

La importancia del presente homenaje que el IEDF rinde a Francisco Becerril no está sólo en el reconocimiento de su labor profesional, sino también en la trascendencia de su obra. Por su entrega y su generosidad, el llenar la memoria institucional de su presencia enaltece al IEDF y le permite construir un sólido referente.

Este instituto electoral es hoy una institución que goza de la confianza y credibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal, gracias a los miles de actos que personas como Panchito realizaron y realizan todos los días.

Quisiera retomar una idea del doctor José Woldenberg que se refiere a las ausencias presentes. Lo que podría perderse en los laberintos de la memoria colectiva e institucional, el día de hoy lo hacemos patente, al darle actualidad y vigencia. El legado de Panchito sigue y, estoy convencido, seguirá presente en todos los procedimientos y todos los rincones de nuestro instituto electoral, éste que hace poco más de 10 años sólo era un proyecto delineado en la ley.

El mejor homenaje que podemos hacer quienes trabajamos en el IEDF es permitirnos, todos los días, tener presente la ausencia de Panchito. Porque el ciclo electoral termina y se regenera una y otra vez, así Panchito se regenera en nuestra remembranza colectiva.

Ahí reside la importancia de la memoria institucional. Que los trabajos que se realizan hoy son la concreción de las ideas y convicciones de ayer que han tomado forma a fuerza de voluntad y constancia.

Finalmente, en estos momentos emotivos es necesario recordar las palabras de Luis de Zulueta: “Para convertir una vida normal en una vida grande, sólo es necesario darse a los otros. Aquel que haga algo por los demás, es bueno. Aquel que, además de hacer algo por los demás, les ofrezca su ciencia, es bueno y generoso; pero aquel que, además de hacer algo por los demás y ofrecerles su ciencia, haga todo lo posible por triunfar en ellos, es bueno, generoso y sabio”.

Gracias, Panchito.

## Develación de la placa *In memoriam* del licenciado Francisco Becerril y Plata

---

Al finalizar el emotivo homenaje *In memoriam* al licenciado Francisco Becerril y Plata, la maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, en su carácter de presidenta del IEDF, develó una placa en su honor.

En este importante acto, estuvieron presentes familiares del homenajeado, los consejeros electorales del IEDF, Gustavo Anzaldo Hernández, Fernando José Díaz Naranjo, Ángel Rafael Díaz Ortiz, Carla A. Humphrey Jordan, Yolanda C. León Manríquez y Néstor Vargas Solano, así como servidores públicos del Instituto.

Mesa VI\*

# RÉGIMEN DE CONTROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

---

MODERADOR

Licenciado Rodolfo Terrazas Salgado

*Director de Jurisprudencia del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*

PARTICIPANTES

Control administrativo de fiscalización  
y régimen sancionador de los partidos políticos

Consejero Gustavo Anzaldo Hernández

*Instituto Electoral del Distrito Federal*

Medios de impugnación  
de las sanciones en el Distrito Federal

Magistrado Adolfo Rivapalacio Neri

*Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal*

Medios de impugnación de las sanciones  
en el sistema federal en el Distrito Federal

Magistrado Eduardo Arana Miraval

*Presidente de la Sala Regional Distrito Federal  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

\* Mesa desarrollada el miércoles 18 de noviembre de 2009.



## Presentación del moderador

---

RODOLFO TERRAZAS SALGADO<sup>1</sup>

La sexta mesa de trabajo fue moderada por el maestro Rodolfo Terrazas Salgado, quien dijo que en toda la gama de tópicos del Congreso no podía faltar lo relacionado con los partidos políticos, pues en 32 años, aproximadamente, se había ido construyendo un régimen bastante completo de la vida institucional desde la perspectiva jurídica y política de estos institutos, desde su constitucionalización en 1977, hasta llegar a las reformas de 2007 y 2008, donde ya se comprendía todo un marco jurídico constitucional y reglamentario, que era obligado conocer a detalle, si es que se buscaba aproximación a un conocimiento más o menos mesurado de la parte angular del sistema electoral mexicano: los partidos políticos.

Hizo énfasis en que el sistema electoral mexicano seguía estando edificado, construido, sobre la piedra angular de los partidos políticos y, por eso, éstos se debían analizar desde todas las perspectivas. Manifestó que moderaría la mesa desde un enfoque muy polémico, pero muy trascendente también, que tenía que ver con el control al que estaban sujetos los partidos políticos.

Precisó que, siendo sujetos prominentes del derecho constitucional mexicano y entidades de interés público, los partidos políticos no podían evidentemente ser tratados como cualquier persona jurídico-moral, pues tenían un tratamiento jurídico distinto, diferenciado por sus

<sup>1</sup> Director de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

funciones, por su naturaleza, por sus objetivos, por sus propósitos. Dijo que eso había que entenderlo muy bien, para comprender la razón de la complejidad de un régimen que se había ido construyendo sobre la base de aproximaciones sucesivas, para llegar a lo que era en esos momentos.

## Control administrativo de fiscalización y régimen sancionador de los partidos políticos

---

GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ<sup>2</sup>

El consejero Gustavo Anzaldo Hernández manifestó que compartiría algunos comentarios acerca del control administrativo y de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el régimen sancionador a que éstos se encontraban sujetos.

Reconoció que no era un tema sencillo, porque los partidos políticos formaban parte del Consejo General y eran los órganos que estaban sujetos a la vigilancia por parte del órgano electoral administrativo; además, en gran medida eran los encargados de llevar a cabo las reformas electorales que requería la Ciudad de México.

Antes de abundar en el tema de su intervención, aclaró que expresaría opiniones a título personal, y no la posición de la institución de la que formaba parte, y mucho menos el criterio de sus colegas consejeras y consejeros electorales.

El consejero Anzaldo Hernández aseveró que su experiencia en los procesos electorales de los últimos años había tenido una constante: “cada vez que hay un proceso electoral, inmediatamente después de su conclusión viene el anuncio de una reforma electoral”.

Precisó que en escasos 10 años de vigencia de la legislación electoral local y de la existencia de los órganos electorales capitalinos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) había procesado cerca de nueve o 10 reformas electorales. Consideró que habría que hacer un análisis de éstas que incluyera el porqué de que algunas no se hubieran publicado.

<sup>2</sup> Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Refirió que cada año se había reformado al menos una vez el código electoral, y que se habían realizado más reformas que procesos electorales, pues éstos solamente se habían llevado a cabo en 2000, 2003, 2006 y 2009, es decir, habían sido cuatro los procesos electorales, y el código se había modificado en más de ocho ocasiones.

Al respecto, puntualizó que no era malo hacer el análisis de las reformas, ni tampoco que se modificaran las leyes, pues para eso estaban los órganos legislativos, pero, en su opinión, el problema era que cuando se analizaba el contenido de esas reformas a la normativa electoral de la Ciudad de México, se podía observar con sorpresa que no todos los cambios se habían dirigido a solventar necesidades preexistentes, a corregir problemáticas plenamente identificadas, y en algunos casos las modificaciones procesadas habían sido invalidadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Subrayó que lo único que podía dejar tanta reforma a quienes participaban de este tipo de concilios era que los procesos electorales no se llevaran a cabo con una normatividad clara y definida, sino que en muchos de los casos estaban siendo laboratorios de experimentación para ver cómo resultaban y después corregir lo que hubiera quedado mal.

Sin embargo, consideró que la reforma que se estaba anunciando en la propia Asamblea Legislativa, a diferencia de las que se habían procesado con anterioridad, tenía una justificación, pues el *Código Electoral del Distrito Federal* se había aprobado en 2008 y, en su opinión, era incompleto, incongruente con lo establecido en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*; tenía muchos problemas de técnica legislativa, contradicciones, reiteraciones, lagunas, vacíos, etc., y había modificaciones no publicadas.

El consejero Gustavo Anzaldo enfatizó que lo anterior había sido una constante en los comentarios que se hacían durante el proceso electoral concluido en 2009, reconociendo que, probablemente, no se habían advertido en el papel aspectos que, una vez llevados a la práctica, evidenciaron su carácter contradictorio, que eran erróneos y dificultaban la realización de un proceso electoral, sobre todo si se tomaba en cuenta que los procesos electorales, como cualquier figura regulada por el derecho, requerían reglas claras y que, hasta 2009, no las había.

Precisó que una nueva reforma a la legislación electoral se debería articular en esa lógica, y que un tema de trascendental importancia sería hacer una revisión profunda del sistema de control de partidos políticos y del régimen sancionador previsto en el *Código Electoral del Distrito Federal*.

Al respecto, subrayó que empezaría al revés, es decir, con la conclusión. Desde su perspectiva, dada la experiencia de cerca de cuatro años que había tenido en el órgano electoral capitalino, y tomando en cuenta los antecedentes de la gestión de consejeros que condujeron los procesos electorales anteriores, consideraba que el régimen había dado muestras de desgaste, era un régimen endeble que requería una revisión mayor, sobre todo, en el caso del régimen sancionador.

Observó que las sanciones previstas en el *Código Electoral del Distrito Federal* habían mostrado que no eran inhibitorias de la comisión de conductas irregulares, y que a veces era más fácil cumplir con una multa, pagar una sanción, que ajustarse al cumplimiento de las normas electorales.

Precisó que un ejemplo de esto era la obligación que habían tenido los partidos políticos durante muchos años de destinar 2% de su financiamiento a sostener actividades académicas. Dependiendo del monto de recursos que recibieran los partidos políticos, la bolsa de 2% era más grande o más pequeña, atendiendo a sus propias características. Había partidos políticos a los que les convenía más ser sancionados con una multa que destinar 2%, por lo que esa obligación había sido letra muerta, no se había cumplido.

Con el ejemplo anterior, subrayó que estaba claro que el efecto inhibitorio que debía perseguir toda norma no se cumplía con el código electoral; y que año tras año se presentaba la misma transgresión a la normativa, al grado que, a esas fechas, esa obligación no existía en el código electoral.

Continuando con su exposición, apuntó que el tema al que se refería en su participación, desde el aspecto meramente semántico y de su denominación, entrañaba en esos momentos dos problemas muy similares, que formuló así: ¿qué vamos a entender por control y qué vamos a entender incluso por partidos políticos?

Al responder a esas interrogantes, dijo que empezaría por la segunda, es decir, qué entendía por partidos políticos.

Consideró que a 2009, la concepción vigente en el ámbito constitucional, teórico, incluso legal, de lo que es un partido político, no correspondía a la realidad, pues los partidos políticos estaban conformados por diversos grupos que tomaban decisiones en diversos órganos, y entonces, esa toma de decisiones dependía de cuál fuera el mayoritario y en qué órgano se decidiera, más que atender a la visión del partido político.

Al respecto, el consejero Gustavo Anzaldo puntualizó que, de acuerdo con la normativa electoral, uno de los requisitos legales para la conformación de un partido político establecía que se tenía que suscribir un programa de acción, una declaración de principios, y se debía tener un estatuto en el que se dijera cómo se iba a comportar dicho partido.

Explicó que cuando los partidos políticos pasaban de la etapa de ser simples entes que participaban de la vida democrática y entraban en la fase de los procesos electorales como partícipes activos, tenían además que elaborar una plataforma electoral, un programa de gobierno de los candidatos que postulaban, y que eso daría la idea de que existía una unidad de pensamiento y de que las acciones que iba a tomar un partido y todos los que lo conformaban iban a ser uniformes.

Subrayó que, sin embargo, la realidad era diferente, porque dependía de qué grupo o élite de algún partido político estuviera, por ejemplo, en el órgano ejecutivo nacional, cuál tuviera el órgano ejecutivo local, y hasta quién estuviera en el órgano municipal, para que el cumplimiento de sus obligaciones se llevara a cabo conforme lo disponía la ley. Y el cumplimiento de las obligaciones comprendía desde rendir informes hasta acatar requerimientos, mandatos por parte de la autoridad jurisdiccional, lo que era muy complicado.

Agregó que también dentro de los partidos políticos había una serie de procedimientos de los que no podían conocer las autoridades electorales. La mayoría de asuntos que llegaban al conocimiento de los órganos electorales tenía su génesis dentro de los partidos políticos, pero las normas que establecían los propios partidos eran a veces intocables.

Consideró que se había tenido un gran avance a base de jurisprudencia por parte de la Sala Superior y de los órganos jurisdiccionales, pero con la reforma de 2007 se había establecido de manera expresa que las autoridades electorales podían intervenir en la vida interna de los partidos políticos única y exclusivamente en la parte en que expresamente lo preveía la ley.

Recordó que en el proceso electoral 2008-2009 había tenido conocimiento de problemas en la elección de candidatos. Uno de los casos era el de un candidato al cual se le había cancelado su registro a los pocos días de llevarse a cabo esta elección, por lo que ya no hubo posibilidad de modificar las boletas. Y todo había tenido su origen en un proceso de selección interna de un partido político.

Continuando con su exposición, reconoció que a veces era difícil concebir a un partido político como una unidad, y que también era difícil concebir, desde el punto de vista de las normas vigentes, qué era el sistema de control de los partidos políticos.

Resaltó que, atendiendo a su acepción más fundamental, el control implicaría llevar a cabo una fiscalización, una revisión, etc. Pero, de acuerdo con la normativa electoral vigente, lo que había era un esquema de revisión de ciertas formalidades, por ejemplo, que los partidos políticos presentaran un informe de gastos y que lo presentaran en determinada época, que dicho informe reuniera ciertos requisitos y condiciones, que lo acompañaran comprobantes, etcétera.

Pero hacer la revisión de esos informes no representaba una fiscalización, pues era sólo una revisión del cumplimiento de las obligaciones que tenían los partidos, aunque se reconocía que, indudablemente, en ese terreno existía un avance considerable desde el inicio de los procesos electorales en la Ciudad de México hasta 2009.

Haciendo énfasis en lo anterior, señaló que en los primeros años un solo partido político podía acumular hasta 50 observaciones de irregularidades en sus procesos de gasto. Hacia 2009, las 50 observaciones eran por el grueso de partidos políticos, lo cual hablaba muy bien incluso de los institutos políticos, puesto que habían hecho mucho por mejorar sus sistemas en la recaudación de comprobantes, de rendición de informes, etcétera.

Pero la percepción que se podía tener como miembro de un organismo electoral, o de los propios partidos políticos, difería de la que tenía la ciudadanía, que había sido muy insistente en el derroche de recursos que a veces tenían los partidos políticos, porque este sistema de control era de carácter formal, reiteró, pero podía resultar parcial.

Señaló que si se quisiera lograr un control material real del sistema de recursos de los partidos políticos, lo que se debía hacer era modificar el esquema de revisión.

El consejero Gustavo Anzaldo manifestó que compartiría algunos comentarios acerca del control administrativo y de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el régimen sancionador a que éstos se encontraban sujetos.

Al año 2009, dijo, a los partidos políticos se les otorgaba financiamiento público para sostener sus actividades, pero éste se ejercía de manera libre, no estaba sujeto a un programa, no estaba sujeto a partidas, no estaba sujeto a un avance, y al final del año se elaboraba un informe, se reunían los comprobantes y se presentaba a la autoridad. En su opinión, éste no era el mejor esquema que podrían esperar los ciudadanos para comprobar el uso de recursos públicos.

Insistió en que el esquema estaba un poco desgastado y que era necesaria su revisión, pero para eso se necesitaba, además del análisis correspondiente, mucha voluntad política, porque los principales involucrados y destinatarios de una reforma en ese sentido serían los propios partidos políticos, y entonces era ahí donde se presentaban muchos problemas.

Dijo que el proceso electoral de 2009 había dejado, al menos desde su perspectiva, tres experiencias que debían valorarse. La primera era que no bastaban los acuerdos entre partidos y los acuerdos cupulares para que una normatividad estuviera bien hecha. Nadie podría reprochar que el código electoral entonces vigente no hubiera sido producto de un consenso, de un acuerdo entre los partidos, pero se había descuidado el aspecto de la técnica legislativa, se había descuidado el aspecto de los beneficios que podía traer la reforma, y entonces —dijo— se tuvo un código que fue objeto de diversos cuestionamientos y motivó diversas interpretaciones.

La segunda experiencia era que cuando se trataba de hacer una legislación en la que de alguna manera se fueran a establecer cortapisas al actuar de los involucrados, de los sujetos actores políticos, había que ser muy claros en las definiciones, porque todo parecía indicar que muchas de las reglas que se establecían, se hacían con el ánimo de legislar, pero no para aplicarse.

Al respecto, explicó que a veces la regla tenía una descripción normativa, cuyas hipótesis eran de imposible cumplimiento. El caso concreto era el de los actos anticipados de precampaña y la rendición de los informes de precampaña.

Esa reforma, adoptada en 2008 se había incluido en el código electoral con rimbombancia: se decía que los ciudadanos no verían procesos electorales fuera de los tiempos en que legalmente se pudieran realizar, y que no habría actos proselitistas fuera de plazo, etcétera.

Pero la realidad fue diferente —afirmó el expositor—, porque la descripción típica exigía una serie de requisitos que debían satisfacerse, los cuales eran de imposible realización. Era casi pretender, por ejemplo, que en el código penal, para acreditar el delito de robo, se regulara que la persona confesara, que tuviera los elementos, que los llevara ante la autoridad y que dijera: sí, soy culpable.

Y para el caso de los actos anticipados de precampaña, se decía que ningún ciudadano debía realizar actividades con el fin inequívoco de ser postulado a un cargo de elección. El problema era saber qué se entendía por fin inequívoco, al grado que muchos habían desarrollado conductas proselitistas, gastado recursos, pero como no se habían inscrito en el proceso electoral, había quedado sin efectos la transgresión a la norma, lo cual era un claro ejemplo de una iniciativa con muy buenas intenciones, pero que no se había podido concretar.

Mencionó que la tercera experiencia derivada del proceso electoral era la percepción de la ciudadanía. Si los procesos electorales intermedios se habían caracterizado por una ausencia de electores reflejada en un abstencionismo por arriba de 50%, el proceso electoral 2008-2009 había tenido un ingrediente adicional: además de no haber votado más de 50%, muchos de los que sí habían decidido ir a las urnas anularon su voto, en

una proporción cercana a 10%. Y éste era un mensaje muy importante de la ciudadanía: además del abstencionismo, el anular la boleta.

Porque si se analizaba cuáles habían sido las razones, por lo menos algunas de las organizaciones que proyectaron este tipo de conductas sostenían que era un hartazgo del sistema político-electoral, y esto —desde su punto de vista— no se debía soslayar.

Subrayó que si se quería seguir como en esos momentos se platicaba, la reforma anunciada versaría sobre la renovación del Consejo General, el recorte de distritos electorales y la modificación de las estructuras del instituto o del tribunal electoral.

Consideró que si la idea era hacer una reforma en serio, se tenía que elaborar un diagnóstico, el cual debía tomar en cuenta el aspecto del régimen de partidos políticos. Insistió en que no se podía llegar al proceso electoral del año 2012 con una reforma que constituyera un parche más al código electoral. Concluyó que tenía que ser una reforma integral, pero pensada y enfocada con miras a que la ciudadanía cambiara su percepción del sistema político-electoral de la Ciudad de México.

## Medios de impugnación de las sanciones en el Distrito Federal

---

ADOLFO RIVAPALACIO NERI<sup>3</sup>

El magistrado Adolfo Rivapalacio Neri inició su participación precisando que, como magistrado presidente del Tribunal del Electoral del Distrito Federal (TEDF), le era grato participar en esta mesa dedicada al régimen de control de los partidos políticos en el marco del encuentro realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el cual tenía por objeto reflexionar sobre los retos y desafíos que presentaba el sistema electoral a partir de la experiencia obtenida en las pasadas elecciones (2008-2009) y exponer las propuestas que tendieran a potenciar el desarrollo político del Distrito Federal, sentando las bases para perfeccionar la cultura de la legalidad y generar la confianza ciudadana hacia las instituciones electorales.

Dijo que el tema que desarrollaría, los Medios de Impugnación de las Sanciones en el Distrito Federal, conducía necesariamente al ámbito del derecho administrativo sancionador, para después ubicarlo en el espacio netamente electoral.

En este sentido, apuntó que un somero examen de las resoluciones emitidas en los 10 años de actividad jurisdiccional del TEDF, tan sólo en el aspecto relativo a la individualización de las sanciones –el cual consideraba que había sido un punto de continua reflexión, tanto en el ámbito del instituto, como del tribunal electoral–, permitía apreciar el desarrollo de esa materia, en la cual no habían dejado de estar

<sup>3</sup> Magistrado presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

presentes diversas visiones sobre la función punitiva del Estado en el ámbito electoral.

Asimismo, precisó que podía afirmar con validez que esta discusión se había acrecentado en los órganos electorales encargados de aplicar o revisar el régimen de fiscalización de los institutos políticos a partir de la emisión de la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) bajo el rubro: “Derecho Administrativo Sancionador Electoral, le son aplicables los principios del *“ius puniendi”* desarrollados por el Derecho Penal”, en cuyo texto se señalaba que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal le eran aplicables al derecho administrativo sancionador, al ser ambos manifestaciones del *ius puniendi* estatal, para lo cual se debían extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que fueran útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas en lo que no se opusieran a las particularidades de éstas, ya que no todos los principios penales eran aplicables a los ilícitos administrativos, sino que debía tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de la administración.

En este contexto, afirmó que incluso la SCJN no estaba exenta de enfrentarse a los diversos problemas que derivaban del estudio de los principios del derecho administrativo sancionador, y que prueba de ello era la tesis de jurisprudencia derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006, cuyo rubro era el siguiente: “Derecho Administrativo Sancionador para la construcción de sus propios principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del Derecho Penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado”.

El magistrado Rivapalacio hizo una pausa aquí, para considerar que si bien era cierto que los principios del derecho penal podían ser aplicados al derecho administrativo sancionador, eso había generado una serie de criterios y juicios encontrados, a veces contradictorios, y, en consecuencia, decisiones diferentes; pues daba discrecionalidad, tanto a los órganos administrativos electorales al aplicarle estos principios, como a los tribunales. De hecho, una de las cuestiones con las que se tenía problemas, y por lo que creía que el Instituto habría de decir que

sus resoluciones luego no eran consistentes o previsibles en materia de derecho administrativo sancionador, era precisamente porque había, por lo menos, dos visiones en el Tribunal, en el sentido de que unos aplicaban los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador y otros —entre los que se encontraba él—, que consideraban que tendrían que irse más hacia el derecho administrativo o al derecho fiscal, o crear un derecho administrativo sancionador propio y eliminar muchas cuestiones del derecho penal que habían tenido una evolución muy importante, pero también muy complicada, que, desde su punto de vista, sólo especialistas en la materia penal podían analizar y resolver.

Es decir, era complicado aplicar las teorías del derecho penal. Y en el derecho electoral existía una tendencia hacia la sencillez, para que los partidos políticos y la ciudadanía entendieran las sentencias, las disposiciones jurídicas y los criterios que aplicaban, tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales, en esta materia.

Continuando con su exposición, el magistrado Rivapalacio precisó que trataría de desarrollar dos temas, si el tiempo se lo permitía.

Al referirse al primero, partió del código electoral local de 1999, con aquel primigenio recurso de apelación, hasta la actual ley procesal electoral, con su sistema de medios y la incorporación de la denominada interpretación garantista. Precisó que el TEDF había ido construyendo varios criterios y, en su momento, modificándolos o abandonándolos con base en nuevas reflexiones sobre la materia, tales como el desarrollo del principio de legalidad, a través de la obligación de la autoridad de fundar y motivar la imposición de sanciones, la determinación de las circunstancias que pudieran agravar o atenuar su imposición, así como, en su momento, la utilización del concepto de plenitud de jurisdicción, a efecto de soportar la atribución respecto de la individualización e imposición de sanciones.

Subrayó que esos aspectos se corroboraban en las diversas sentencias y tesis de jurisprudencia aprobadas por ese órgano jurisdiccional, es decir, el TEDF.

Enfatizó que, derivado de la experiencia del proceso electoral 2008-2009, podía afirmar que, en el marco de la discusión y aprobación de

diversos medios de impugnación, se había logrado construir múltiples criterios relacionados con medios de impugnación en el ámbito del derecho administrativo sancionador, por lo que comentaría algunos de ellos.

Con relación al procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el Libro Cuarto, Título Quinto, del *Código Electoral del Distrito Federal*, refirió que éste regulaba las faltas administrativas en que pudieran incurrir diversas personas, tanto jurídicas como físicas, así como las sanciones aplicables, dependiendo de la conducta típica acreditada.

Precisó que el artículo 134 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* disponía que la ley electoral establecería un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

Dijo que esta disposición preveía el control de la totalidad de ellos a través del sistema impugnativo que crean, toda vez que se refería a los actos y resoluciones electorales, sin establecer ninguna distinción entre éstos ni excluir alguno, por lo que su cumplimiento se debía traducir necesariamente en que la ley secundaria considerara la procedencia de algún juicio o recurso del sistema para impugnar cualquier acto o resolución que se generara en la materia, incluyendo a aquellos derivados de un procedimiento sancionatorio.

De esta manera, en la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal* se establecía la procedencia del juicio electoral contra los actos, acuerdos o resoluciones que dictaran los órganos, unidades o el Consejo General del instituto electoral local, a fin de garantizar su legalidad, y que tal medio de defensa podría ser promovido por los partidos políticos y coaliciones, con interés legítimo, siempre y cuando no existiera afectación al interés jurídico de un titular de derechos, en cuyo caso sólo éste se encontraría legitimado para impugnar.

En ese tenor, dicho medio impugnativo resultaba ser el idóneo para conocer de las controversias relacionadas con la imposición de sanciones, en principio aplicadas a las asociaciones políticas mencionadas.

No obstante, en su concepto, también era de estimarse que cualquier sujeto sancionado debía tener garantizado su derecho a inconformarse ante un órgano jurisdiccional, tal como lo había sostenido el TEDF, en el

sentido de interpretar que cuando la sanción recayera sobre un ciudadano, éste podía promover el juicio electoral, por encontrarse establecido precisamente para tramitar, sustanciar y resolver las controversias que contra los actos emitidos por el referido instituto electoral hiciera valer todo aquel titular de derechos que acreditara su interés jurídico, siempre y cuando los derechos reclamados en dicho juicio no se refirieran a aquellos de naturaleza político-electoral, concedidos normativamente a los ciudadanos, relativos a votar y ser votado, asociarse libre e individualmente para tomar parte de manera pacífica en los asuntos políticos de la ciudad o afiliarse libre e individualmente a las asociaciones políticas.

Lo anterior, en virtud de que esas prerrogativas ciudadanas en particular encontraban protección en un medio diverso de defensa legal, previsto especialmente para impugnar actos que afectaran precisamente esa clase de derechos, siendo éste el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, lo que excluía la posibilidad de que pudieran ser reclamadas por otro medio impugnativo como el juicio electoral.

Es por ello que cuando se controvertía un acto generado dentro de un procedimiento administrativo sancionador electoral, tanto quien había tenido la calidad de denunciante, como la persona denunciada, se encontraban legitimados para impugnarlo vía juicio electoral, siempre que no se adujera la violación directa de un derecho político-electoral, pues en dicho supuesto el medio impugnativo que tendría que agotarse sería el juicio ciudadano.

Dijo que, ciertamente, el numeral 77, fracción I, del ordenamiento adjetivo invocado, consideraba un supuesto normativo abierto en el cual no se identificaba expresamente que el juicio electoral pudiera ser promovido por los ciudadanos que consideraran que un acto, acuerdo o resolución del instituto electoral local afectara derechos suyos distintos a los que tutelaba el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Empero, la propia amplitud de la norma producía que los ciudadanos que se encontraran en el supuesto indicado pudieran hacer valer dicho medio de defensa, si se atendía a que el interés jurídico era una

condición para que se dictara sentencia en un proceso y que consistía en la relación de utilidad e idoneidad existente entre la lesión de un derecho que había sido afirmado y el proveimiento de la tutela judicial que se venía demandando.

Subrayó que lo anterior permitía concluir que, en contra de la determinación de sanciones en materia electoral, podía promover el juicio electoral que regulaba la ley procesal local quien, afirmando una lesión en los derechos de los que era titular, distintos a los impugnables vía juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, pedía la restitución en el goce de los mismos, de lo que se seguía que este medio impugnativo ordinario era apto jurídicamente para poner fin a la situación demandada.

Estimó importante reiterar que la norma, en el supuesto en estudio, no precisaba distinción entre los sujetos legitimados para hacer valer este medio de impugnación, por lo que se debía entender que lo pudiera hacer toda persona física o jurídica que tuviera la necesidad de una providencia restitutoria de algún derecho del que era titular y que presuntamente había sido violado por la autoridad electoral, entre los que también se encontraban las personas que se considerasen afectadas en sus derechos inherentes a la presentación de una queja o denuncia por violaciones legales o en el desarrollo o resolución de un procedimiento administrativo sancionador electoral.

Señaló que la facultad del ciudadano para presentar dicho remedio procesal suponía que el derecho de aquél, como denunciante en el procedimiento sancionador, no se limitaba a la mera presentación de la denuncia, sino que subsistía para vigilar la debida instrucción del procedimiento administrativo, siendo este juicio el medio apto para reparar las supuestas violaciones que, se alegaba, se habían cometido en dicho procedimiento, en caso de que éstas existieran y fueran contrarias a derecho o, en su caso, que el acto reclamado fuera modificado o anulado.

Para resumir esta parte en la legislación local electoral del Distrito Federal, concluyó que no estaba claro o no estaba expreso que los ciudadanos tuvieran acceso al juicio electoral, sino que se suponía que el juicio electoral era exclusivamente para los partidos políticos o las

agrupaciones políticas locales. Sin embargo, en este supuesto en el que no había tal acceso, no se estaba alegando la violación de un derecho político-electoral, sino la violación o la presunta violación de un derecho derivado de un procedimiento administrativo sancionatorio. Señaló que debía dar el derecho de acceso a la justicia a las personas físicas a través del juicio electoral, e hizo hincapié en que resumiría la otra parte, consistente en el requisito de definitividad de los actos impugnados.

Manifestó en este sentido que, para que procediera un juicio electoral o de protección de los derechos político-electorales, se necesitaba que estos actos fueran definitivos.

Al respecto, dijo que esto llevaba a que, en general y en principio, los actos intraprocesales no serían impugnables vía juicio electoral o en los procesos de selección interna en los juicios de protección de los derechos político-electorales. Pero en asuntos que se habían vivido en el proceso electoral 2008-2009, se había dado acceso a la justicia en algunos asuntos intraprocesales que de no atenderse iban a dejar la violación, y ésta ya no iba a poder ser reparable cuando se estudiara el fondo del asunto, sobre todo por los tiempos.

En estos casos, coincidió con el consejero Gustavo Anzaldo en que esta reforma electoral que se estaba anunciando en el Congreso, efectivamente era muy necesaria, puesto que habían quedado muchas lagunas, muchas contradicciones, instituciones que no se podían aplicar, por ejemplo, extinguir una agrupación política local era casi imposible con la disposición existente en esos momentos.

Otro aspecto que refirió que los legisladores no habían tomado en cuenta era los tiempos en que se llevaba todo el proceso, tanto de la autoridad administrativa como después la parte jurisdiccional local, y todavía la parte jurisdiccional federal, que desde su punto de vista no debería existir, porque el TEDF debería ser realmente la instancia definitiva para el Distrito Federal, como en todas las entidades, y sólo dejar a la Sala Superior y las salas regionales la parte federal y la parte de constitucionalidad.

Sin embargo, sus resoluciones y algunos actos del IEDF, terminaban en la Sala Regional o la Sala Superior del TEPJF, dependiendo el tema, pero no se habían dado tiempos para este proceso.

En el tema de los partidos políticos, cuando llegaban al momento del registro, era porque si bien habían regulado estos procesos de selección interna de candidatos e instituido sus órganos de justicia partidaria, tampoco les habían dado tiempos fijos o fatales para resolver.

Con relación a los tiempos para resolver, el magistrado Rivapalacio comentó que tanto al TEDF, como a la Sala Regional y la Sala Superior, que era la que había atraído el asunto, les había faltado tiempo, pues ya casi sobre el registro estaban resolviendo y ya no se pudo cambiar el nombre en la boleta.

Es decir, todas estas partes habían quedado incompletas, por lo que, en su opinión, era necesario y urgente hacer esta reforma, coincidiendo también con el consejero Gustavo Anzaldo en que se debía hacer una reforma de fondo en cuanto a analizar todas las instituciones jurídicas que habían quedado de imposible realización, las contradicciones y algunas cuestiones que habían quedado incompletas.

Entre los aspectos que él incorporaría en una reforma estaba el tema del rebase de topes de campaña, que terminaban con una nulidad de elección. Al respecto, precisó que el supuesto estaba regulado en el artículo 61, el que generaba una serie de problemas, pues, desde su punto de vista, era totalmente contradictorio; por un lado era inquisitivo, por otro lado era dispositivo, pero si se hiciera una interpretación gramatical, terminaría diciendo que era totalmente dispositivo y que quien tenía que probar el rebase de topes de gastos de campaña era el partido que estaba denunciando, cuando éste no tenía acceso a ningún documento que probara los gastos del otro partido.

El magistrado Rivapalacio concluyó su participación afirmando que había muchas cuestiones que se debían modificar para poder tener una elección más ordenada y sin tantos problemas de interpretación en el próximo 2012, máxime que habría una elección de jefe de Gobierno.

## Medios de impugnación de las sanciones en el sistema federal en el Distrito Federal

---

EDUARDO ARANA MIRAVAL<sup>4</sup>

[La licenciada Rosa Olivia Kat Canto<sup>5</sup> participó en la mesa en representación del magistrado Eduardo Arana Miraval, presidente de la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF. Con ese carácter, manifestó que se abocaría al documento que el magistrado Arana había preparado para exponer en esa mesa.]

En México, las elecciones han sido un fenómeno político continuo, de ahí que su transformación y perfeccionamiento se van ligando a un proceso de reformas jurídicas, el cual, en la mayoría de los casos, se basa en las circunstancias sociopolíticas y las exigencias de la sociedad del momento.

Igual evolución ha tenido la potestad sancionadora con que se ha investido al IFE, al quedar vinculada con el ejercicio del *ius puniendi*, el principio de legalidad que se aplica en los delitos y las penas, trasladado a las infracciones y sanciones en el campo de lo administrativo.

Con la reforma de 1996 se confirió competencia al IFE para tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos e imponer sanciones a partidos políticos nacionales. En este ordenamiento se fijó un procedimiento para el trámite, sustanciación y resolución, tanto en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe),

<sup>4</sup> Presidente de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>5</sup> Coordinadora de Capacitación de la Sala Regional Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

como en el Reglamento del propio Instituto, otorgando a la autoridad administrativa electoral facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales. Se establecieron también medios de impugnación a cargo del tribunal electoral, tales como el recurso de apelación y el juicio de revisión constitucional electoral. Hasta antes de esa fecha no estaba previsto en la ley electoral federal un procedimiento mediante el cual el Instituto pudiera ejercer ese control, pero tal omisión no podía constituir un obstáculo para cumplir el deber de vigilar y controlar la actividad de los procesos electorales.

Con la última reforma electoral 2007-2008, el legislador rediseña el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que establece nuevos procedimientos, entre ellos el especial, para los actos producidos dentro de los procesos electorales vinculados con la propaganda política.

Lo anterior surge en total concordancia con la jurisprudencia que hasta ese momento había pronunciado el TEPJF. Para una reforma integral, en 2008 se aprueba el *Reglamento de Quejas y Denuncias* del propio IFE.

El reconocimiento institucional de esta potestad sancionadora electoral se localiza en el artículo 41, fracción quinta, párrafo noveno, donde se otorga al IFE, de manera integral y directa, la función de organizar las elecciones, así como las demás que determine la ley.

De ahí que el Cofipe, en sus artículos 104, 105, 108 y 118, se refiere al IFE como el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y establece que será, a través del Consejo General, el encargado de conocer las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas se desprende que el derecho administrativo sancionador posee similitudes con el derecho penal, toda vez que ambos tienen lugar como reacción frente a los antijurídicos. En uno u otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida; siendo manifestaciones inequívocas de la potestad punitiva del Estado.

Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva en la interpretación constitucional de los principios del derecho adminis-

trativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos, aunque esta aplicación no puede hacerse de manera directa, sino en la medida en que resulten compatibles.

Ante tal igualdad, los principios contenidos en el derecho penal son aplicables, en lo conducente, al derecho administrativo sancionador electoral, si se considera que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* estatal bajo el principio de *mutatis mutandis*, es decir, cambiando únicamente lo que tenga que ser cambiado.

En este sentido, al tener la autoridad sancionadora implícito el ejercicio del poder correctivo, debemos atender a principios jurídicos cuando estamos ante una restricción de derechos de algún sujeto e, inclusive, ante una posibilidad de supresión de los derechos políticos de un ciudadano, que puedan trascender la violación de los principios constitucionales de legalidad y certeza que rigen el derecho electoral.

Atendiendo a lo anterior, debemos partir de que todo supuesto normativo y la sanción deberán estar determinados legislativamente de manera previa a la comisión del hecho, atendiendo al principio de tipicidad, fundado en una norma abstracta, general e impersonal. Este principio se encuentra tutelado en el artículo 14 constitucional, al establecer que en los juicios de orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En este sentido, la conducta antijurídica que no esté expresamente regulada en la norma se considerará permitida, surgiendo así un segundo principio que rige al derecho administrativo sancionador, que es el denominado “de reserva legal”.

Durante el procedimiento, el órgano sancionador deberá allegarse todos los elementos de prueba de acuerdo con criterios de unidad, necesidad y proporcionalidad, apoyándose en situaciones objetivas que produzcan certeza en el ánimo del juzgador; de ahí que ante la ausencia de prueba deba absolverse al inculpaado.

Recordemos que estos procedimientos deben ser sustanciados en la mayor brevedad posible bajo los principios de concentración, inmediatez y celeridad, a fin de que en el momento de emitir su resolución o

sentencia, y una vez cumplidos los supuestos procesales, sea exhaustivo en el cumplimiento íntegro de la sentencia.

Asimismo, el procedimiento sancionador, al igual que nuestro derecho positivo, se rige por la presunción de inocencia, es decir, al justiciable se le trata como inocente hasta tanto no se le demuestre lo contrario.

No menos importantes son los principios denominados *non bis in idem* y *non reformatio in peius*, que establecen al juzgador la obligación de no juzgar a un mismo individuo dos veces por el mismo delito y de no modificar la sentencia en perjuicio del acusado.

En referencia a este último principio, cabría hacer mención de una resolución que fue emitida por la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF, recaída en el RAP 53/2009, y quisiera mencionar algunos datos relevantes de este asunto.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó ante el Consejo Distrital XII, del Instituto Federal en el Estado de Puebla, queja contra el Partido Acción Nacional (PAN), así como de su candidato a diputado federal por el principio de mayoría relativa, por presunta colocación de propaganda electoral de equipamiento urbano en lugar prohibido por la legislación electoral.

El consejo distrital referido declaró fundada la queja interpuesta y determinó imponer sanción económica por la cantidad de 41 100 pesos al PAN, y por la misma cantidad a su candidato a diputado federal por el principio de mayoría relativa.

Inconformes con lo anterior, el PAN y el candidato interpusieron ante el consejo local del Instituto Electoral del Estado de Puebla recurso de revisión contra la resolución citada.

El consejo local citado modificó la resolución dictada por el consejo distrital respecto a la sanción impuesta al PAN y a su candidato, duplicando las acciones económicas impuestas.

Ante la instancia jurisdiccional electoral federal, el PAN argumentó que el consejo local del IFE en el estado de Puebla violó en su perjuicio el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* al modificar la resolución impugnada y duplicar la sanción económica impuesta a cada sujeto infractor, quedando así en 82 200 pesos dicha sanción.

La Sala Regional Distrito Federal del ТЕРЖ consideró que el proceder del consejo local responsable, al duplicar la sanción impuesta por el consejo distrital, vulneró los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, puesto que con dicho proceder se violentó, en perjuicio del partido apelante y de su candidato, el principio procesal *non reformatio impeius*, o de una reforma en perjuicio del recurrente, consistente en que las autoridades revisoras de una resolución emitida no pueden de oficio agravar la situación jurídica de los infractores, confirmando así la resolución del consejo distrital, a manera de ejemplo.

Una vez establecida en términos generales la esencia de este derecho, haré referencia a los procedimientos administrativos con los que cuenta el IFE para determinar las sanciones y multas aplicadas. Existen, básicamente, los que conocemos como el procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador.

Para determinar el tipo de procedimiento que se debe instaurar es menester tomar en cuenta no sólo el objeto o hecho de la queja o denuncia, y que éste se presente o no durante el proceso electoral, sino también la materia sobre la que verse la denuncia de mérito, así como los sujetos objeto de la responsabilidad de la infracción cometida, siendo sujetos de responsabilidad en estos procesos partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos, observadores electorales, autoridad o servidores públicos, ya sean éstos de órganos locales o federales, concesionarios de radio y televisión, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, por mencionar algunos de ellos.

En este orden de ideas, constituirán infracciones –y de manera enunciativa podríamos mencionar– el incumplimiento de resoluciones o acuerdos del IFE, la realización anticipada de actos de campaña y pre-campaña y la contratación de manera directa o por terceras personas de tiempos de radio y televisión.

Como podemos observar aquí, en materia administrativa sancionadora electoral es imposible llegar a tener un catálogo definido de faltas administrativas que permita la asignación directa e individualizada de la sanción. De ahí que el principio de proporcionalidad obliga con ca-

rácter general a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito y, específicamente, impone un deber de concretar la sanción y la gravedad de los hechos.

Para ello, el Cofipe considera sanciones que van desde una amonestación pública o una sanción económica, hasta la supresión de un derecho político.

Para graduar la sanción debemos considerar los elementos que establecen el artículo 355 del Cofipe y el artículo 61 del *Reglamento de Quejas y Denuncias* del IFE. Para ello, podríamos mencionar que deben considerarse hechos y consecuencias materiales y efectos perniciosos y de falta cometida, conductas y situación de infractor de la comisión de la falta, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la intencionalidad o negligencia del infractor, reincidencias en la conducta, etcétera.

Las circunstancias sujetas a consideración del Consejo General, encargado de emitir las resoluciones para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprenden tanto las de carácter objetivo –como son la gravedad, los hechos y sus consecuencias de tiempo, modo y lugar de ejecución– como la subjetividad –que sería el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción–. *Verbigracia*, el grado de intencionalidad o negligencia y la reincidencia que rodean a la contravención de la norma administrativa.

Una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe, en primer lugar, determinar si la falta fue leve, levisima o grave, y, en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de particularmente grave, así como dilucidar si está en presencia de una infracción sistemática, y en todo esto deberá proceder la localización, la clase de sanción que legalmente correspondería.

En este punto, es importante establecer que ha sido criterio del ТЕРПФ que los partidos políticos también puedan ser responsables de las conductas de sus militantes que contraríen la ley. Este criterio está plasmado en la tesis denominada “Partidos Políticos, son imputables por la conducta de sus miembros y personas relacionadas con sus actividades”.

De esta forma se abarca el actuar de los militantes y de los partidos políticos, pues se sanciona la conducta directamente desplegada, así como la efectuada de manera indirecta, es decir, la responsabilidad directa o de la que deriva de la culpa *in vigilando*, que opera cuando los partidos políticos, en su calidad de garantes, incumplen con su deber de conducir sus actividades por los cauces legales y ajustar la conducta de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Dependerá de las condiciones de cada caso en particular, de donde se sigue que es procedente sancionarlo según la gravedad de la falta cometida.

En la sustanciación de los procedimientos sancionadores, en lo no previsto en el Cofipe se tendrá que aplicar de manera supletoria la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Retomando lo que es el procedimiento ordinario sancionador, podemos mencionar que éste se inicia cuando se tiene conocimiento de la comisión de conductas infractoras, ya sea a instancia de parte o de oficio, para el conocimiento de faltas y aplicación de sanciones administrativas por presuntas violaciones a la normatividad electoral relativa a los actos referidos anteriormente. Debe ser resuelto por el Consejo General y prescribe en un término de cinco años, según lo establece el artículo 361 del Cofipe.

De igual manera, si no existe ninguna ampliación, este procedimiento tendría, por lo regular, una duración aproximada de 64 días.

Por otra parte, el procedimiento especial sancionador, tiene como característica esencial la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a constituir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones y sanear la elección. Se inicia a instancia de parte agraviada o de oficio por la autoridad electoral administrativa durante los procesos electorales.

La Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento cuando se denuncie la comisión de conductas que violen las disposiciones constitucionales relativas al uso de medios de comunicación social o a las condiciones para la difusión de propaganda por servidores públicos, cuando contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas con los partidos políticos en el Cofipe o constituyan actos

anticipados de precampaña, según lo establece el artículo 567 del ordenamiento en la materia.

Este procedimiento tiene una duración máxima de cinco días a partir de su admisión, si no existen ampliaciones de plazos ni rechazos de proyecto.

De todo lo anterior, se puede afirmar que en estos tiempos se ha dotado al IFE y al tribunal electoral de plenas facultades para sancionar la vulneración de la norma legal por la realización de actos de propaganda política electoral.

En materia federal, las resoluciones que recaigan al procedimiento administrativo y una vez agotado, en su caso, el recurso de revisión que tienen las partes, éste sería impugnado ante el TEPJF a través de un recurso de apelación.

Las hipótesis de procedencia del recurso de apelación a que hace referencia la ley de la materia no deben considerarse taxativas sino enunciativas, puesto que la ley regula situaciones jurídicas ordinarias sin prever todas las posibilidades de procedencia.

Por tanto, el recurso de apelación es el medio de defensa idóneo para que las personas físicas o morales puedan promoverlo cuando resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y las resoluciones definitivas de los órganos del Instituto.

Mesa VII\*

# PRESENTE Y FUTURO DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL (I)

---

MODERADOR

Consejero Marco Antonio Ruiz Guillén  
*Presidente del Instituto de Elecciones  
y Participación Ciudadana de Chiapas*

PARTICIPANTES

Insuficiencias e inconsistencias  
de la reforma electoral en el Distrito Federal  
a la luz del Proceso Electoral Local 2008-2009

Consejera Carla Astrid Humphrey Jordan  
*Instituto Electoral del Distrito Federal*

Cumplimiento de propuestas de campaña  
o revocación de mandato

Doctor César Iván Astudillo Reyes  
*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

\* Mesa desarrollada el jueves 19 de noviembre de 2009.



## Presentación del moderador

---

MARCO ANTONIO RUIZ GUILLÉN<sup>1</sup>

[Esta mesa de trabajo fue moderada por el consejero Marco Antonio Ruiz Guillén, quien al presentar el contexto general del tema, expuso literalmente lo siguiente.]

Desde una perspectiva de carácter histórico, la Ciudad de México ha venido transitando a un sistema democrático de elección de sus gobernantes que integran el poder ejecutivo y el legislativo. Recordemos así que, en 1988, los ciudadanos eligieron por vez primera una Asamblea de Representantes, que abrió el camino para la llegada de nuevas formas de representación política.

Para 1993, a partir de la experiencia acumulada en casi seis años de representación a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), se reformó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para permitir la promulgación de un estatuto de gobierno del Distrito Federal, que reglamentara las relaciones políticas en esta ciudad. De esa manera, en 1994, el Congreso de la Unión expidió el primer *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*.

Por otra parte, la reforma constitucional de 1996 tuvo gran impacto en las estructuras de gobierno de la Ciudad. Se incrementaron las facultades de la ALDF, que ahora está integrada por diputados con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que rigen la vida cotidiana de los habitantes del Distrito Federal.

<sup>1</sup> Consejero presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas.

Además, se determinó que a partir de 1997 y 2000, respectivamente, el jefe de Gobierno y los responsables de las demarcaciones políticas serían electos por voto universal, secreto y directo, en un ejercicio ciudadano con sentido democrático.

Desde ese entonces, la Primera Legislatura se dedicó a la ardua labor de adecuar las normas jurídicas que rigen la vida política de la Ciudad y, en noviembre de 1997, aprobó y envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, aprobada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997.

Este nuevo estatuto sentó las bases para la promulgación de la *Ley de Participación Ciudadana*, del *Código Electoral* y de la *Ley Procesal Electoral*, todos del Distrito Federal.

Estos ordenamientos jurídicos dan vida y rigen las actividades del IEDF y precisan las reglas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de la Ciudad de México.

Son ordenamientos que probablemente sea necesario reformar e incorporarles las experiencias del pasado proceso electoral, en el que se eligieron jefes delegacionales y diputados de la Asamblea.

Quizá otros aspectos dieron pauta a que se escucharan voces de la ciudadanía.

En este segmento, durante el tiempo que nos fue asignado, hablaremos acerca del presente y del futuro de la legislación electoral en el Distrito Federal, y para ello se desarrollarán dos interesantes temas:

- a) En primer término, se habrán de abordar, durante 15 minutos, las “Insuficiencias e inconsistencias de la reforma electoral en el Distrito Federal”, a la luz del proceso electoral.
- b) Posteriormente, durante igual lapso de tiempo, se tratará un tema bastante interesante, como es el “Cumplimiento de propuestas de campaña y revocación de mandato”.

# Insuficiencias e inconsistencias de la reforma electoral en el Distrito Federal a la luz del Proceso Electoral Local 2008-2009

---

CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN<sup>2</sup>

En primera instancia, deseo agradecer a los organizadores de este importante congreso la invitación que me han formulado para compartir con ustedes algunas reflexiones en torno a la experiencia que representó el proceso electoral ordinario del Distrito Federal correspondiente a 2008-2009, específicamente en lo relativo a las inconsistencias de la reforma electoral que durante el proceso electoral se pusieron de manifiesto y que, como lo plantearé en unos momentos, podrían ser objeto de un nuevo estudio y análisis para que, en su caso, se adecuen y se ajusten a la realidad y a las necesidades sociales y, de esta forma, se continúe el proceso de desarrollo y consolidación del régimen democrático en la Ciudad y en el país.

Para estar en condiciones de evaluar las bondades o defectos de una reforma electoral, es necesario definir previamente qué se espera de la misma. Con independencia de que los distintos actores políticos y la ciudadanía en general puedan tener diagnósticos encontrados, propuestas incompatibles y expectativas contradictorias sobre cómo regular y organizar los procesos político-electorales, resulta innegable que las reformas en materia de elecciones han sido un “elemento activo de la democratización”<sup>3</sup> que ha descrito nuestro país en las últimas tres décadas y la Ciudad de México desde 1996, en el entendido de que si bien las reformas a las leyes o a las instituciones no son el único factor

<sup>2</sup> Consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>3</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 38 y ss.

que explica el tránsito hacia un sistema democrático, no es menos cierto que las normas que rigen los procesos electorales moldean en buena medida la vida política.<sup>4</sup>

Las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los meses finales de 2007 y en los primeros de 2008 no fueron simples ajustes ni cambios menores a la normatividad. Por el contrario, se trató de reformas de gran calado que si bien no tocaron todos los aspectos relacionados con las elecciones, sí modificaron radicalmente algunas partes medulares. En otras palabras: si bien no fue una reforma total, sin duda se trató de una reforma trascendental que, como intentaré demostrar, tuvo importantes repercusiones en el proceso electoral 2008-2009, no todas venturosas ni plausibles, por lo que conviene prestar atención a sus efectos a fin de poder atender y corregir las insuficiencias e inconsistencias detectadas, con el propósito de que en los procesos electorales venideros se cuente con una normatividad más acabada y que apunte de mejor manera al cumplimiento de los principios que rigen los comicios.

Mientras las reformas electorales de 1977 y 1996 fueron esfuerzos institucionales por asentar, en el caso de la primera, un sistema de partidos que diera cauce legal a la pluralidad política y, en el caso de la segunda, por consolidar la confianza en las instituciones y en los procedimientos electorales, la reforma electoral de 2007 y 2008 se ocupó principalmente de:

- Introducir disposiciones que contribuyeran a reforzar las condiciones de equidad en la competencia entre partidos y candidatos
- Establecer plazos acotados y normas más precisas para el registro de candidatos
- Establecer una nueva forma de asignación de diputados de representación proporcional
- Modificar la naturaleza del órgano técnico de fiscalización de la autoridad administrativa electoral del Distrito Federal

<sup>4</sup> Al respecto, véase Alonso Lujambio (con la colaboración de Horacio Vives Segl), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

- Determinar un nuevo esquema de acceso de autoridades electorales y partidos políticos a tiempos y espacios en radio y televisión

En los próximos minutos me abocaré al análisis de distintos rubros de la reforma en los que, considero, si bien se dieron avances importantes respecto de la regulación que sobre los mismos planteaba el código anterior, quedaron pendientes diversos aspectos que, dada su importancia, debieran ser materia de una reforma posterior.

#### PROHIBICIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y DE CAMPAÑA Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

En relación con las condiciones de equidad, la reforma al *Código Electoral del Distrito Federal* estableció definiciones precisas de precampañas y campañas electorales, los periodos en que las mismas pueden desarrollarse, las conductas que están comprendidas en estos procesos, así como las infracciones y faltas a la normatividad que pueden tener lugar durante las mismas, y determinó la imposición de sanciones más severas para los casos de comisión de actos anticipados de precampaña o de campaña, a través de la ampliación del abanico de supuestos de ilicitud. De igual forma, la reforma legal extendió la prohibición de realizar actos de promoción de imagen personal durante las precampañas, periodo que en el código vigente hasta el 10 de enero de 2008 no estaba delimitado en la normatividad en cuanto a su duración.

En este aspecto, si bien las acciones legislativas tuvieron el propósito de dotar de mayor certeza a ciudadanos y a partidos políticos, así como de determinar sanciones más severas para disuadir infracciones y, de esta manera, contribuir a garantizar mayor equidad en los procesos electorales, advierto que, en los hechos, las reformas tendentes a la ampliación de los supuestos que dan lugar a la actualización de los ilícitos denominados actos anticipados de precampaña y de campaña, generaron el incremento significativo de la interposición de quejas, solicitudes de investigación y denuncias ante el IEDF. Baste señalar, como dato ejemplificativo, que mientras en 2008 se

recibió un total de 55 quejas, en lo que va de 2009 se han recibido 223 quejas.

El argumento anterior se ve robustecido, además, si no se pierde de vista el hecho de que desde 2000, el número de quejas que se han interpuesto ante el IEDF durante los procesos electorales ha venido incrementándose.

Así, en 2000 se interpuso una sola queja; durante 2003 se interpusieron 30 quejas y cinco solicitudes de investigación; en 2006 se interpusieron 34 quejas; y por lo que respecta al proceso electoral 2008 -2009, durante 2008 se interpusieron 55 quejas, mientras que en lo que va de 2009 se han interpuesto 223.

QUEJAS 2000	QUEJAS 2009	INCREMENTO
1	278	27700 %
QUEJAS 2003	QUEJAS 2009	INCREMENTO
35	278	694.2%
QUEJAS 2006	QUEJAS 2009	INCREMENTO
34	278	717.6%

Al respecto, cabe señalar que en un número importante de casos, y a pesar de las mejoras implementadas en el código electoral local durante el proceso de reforma en análisis, se encontraron situaciones en las que fue necesario, con la finalidad de solventarlas, atender a criterios jurisdiccionales emitidos por los tribunales electorales, tanto federal como local. Asimismo, para subsanar estas deficiencias o inconsistencias legales, el Consejo General se abocó a expedir los ordenamientos que resultaban necesarios para atender con diligencia las quejas que se sometían a la consideración de la autoridad, entre otros, el *Reglamento para la sustanciación de quejas administrativas del IEDF*, así como el *Reglamento por el que se determinan criterios sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos; propaganda institucional y gubernamental; y actos anticipados de precampaña y de campaña durante el proceso electoral ordinario 2008-2009*.

El primero de ellos se refiere esencialmente a la determinación de un procedimiento específico y puntual para garantizar la plena operatividad y eficacia del artículo 175 y, en general, del *Código Electoral del Distrito Federal* como un todo, en lo relativo a derechos, obligaciones, infracciones y sanciones.

Por lo que se refiere al segundo ordenamiento, y justamente derivado de las insuficiencias legales en determinar alcances y efectos de la normatividad, o bien, en virtud de algunas deficiencias de definiciones o incluso, antinomias, el Consejo General emitió criterios para dotar de certeza a partidos políticos y ciudadanos respecto de la definición puntual de procesos internos de selección de candidatos, precampañas y campañas electorales; el tipo de actividades que pueden desempeñarse durante cada uno; los periodos a que se ciñen; las infracciones que podrían cometerse durante los mismos; entre otras cuestiones, aunado al hecho de que, atendiendo igualmente a las reformas, tanto legales como al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en congruencia con la reforma constitucional de 2007, se establecieron criterios en materia de imparcialidad en el uso de recursos públicos, y se estableció una clara distinción entre propaganda electoral, política e institucional, a saber: la propaganda electoral es aquélla que llevan a cabo los partidos políticos y sus candidatos con el objeto de exponer a la ciudadanía sus plataformas electorales y propuestas de gobierno y, de esta manera, buscar el voto popular en la elección correspondiente; la propaganda política, por su parte, es la que llevan a cabo los partidos políticos de manera permanente, para difundir su ideología, sus principios y postulados, así como sus documentos básicos; y la propaganda institucional es la que desarrollan las instancias o dependencias gubernamentales en ejercicio de sus atribuciones y para la difusión de sus programas, acciones y resultados.

Al respecto, se pone de manifiesto que, en un proceso de reforma próximo, el legislador habrá de analizar la conveniencia o viabilidad de precisar aspectos inherentes a las características de las infracciones que se prevean en la ley y, en general, atender a los múltiples criterios que se han suscitado en esta materia cuya relevancia es innegable, en virtud de que se encuentra estrechamente vinculada con un derecho político

electoral de todo ciudadano: votar y ser votado para acceder a cargos de elección popular.

En este mismo sentido, y de la experiencia obtenida en el proceso electoral recién concluido, la reforma a la normatividad electoral del Distrito Federal fue omisa en ampliar el catálogo de sujetos sancionables, previendo, por ejemplo, la posibilidad de sancionar a precandidatos o candidatos y no únicamente a los partidos políticos, como actualmente ocurre, sobre la base de que son responsables de que sus militantes, simpatizantes, afiliados y, en general, cualquier tercero que actúe o incida en su esfera jurídica, ajuste su conducta dentro de los cauces legales. A mi juicio, la reforma también fue omisa en ampliar el catálogo de sanciones que la autoridad puede imponer por la comisión de infracciones a la normatividad, de manera que no sólo existiera una única sanción para todos los casos, sin importar las circunstancias particulares de la infracción, a saber, la negativa de registro como candidato o la cancelación del mismo, pues esta sanción, al repercutir de forma directa en el ejercicio de un derecho político electoral previsto constitucionalmente, podría resultar excesiva.

Por otra parte, en este mismo rubro, como es del conocimiento de ustedes, el actual artículo 175 establece la posibilidad de que cualquier asociación política o persona interponga quejas y denuncias por la comisión de presuntas infracciones a la normatividad electoral y dicho precepto otorga a las comisiones la atribución de sustanciar tales procedimientos; sin embargo, considero que el legislador omitió regular el procedimiento para la sustanciación de las quejas que se ponen a consideración del IEDF. De igual forma, si se considera que las comisiones del Consejo General no cuentan con personal adscrito a cuyo cargo se encuentre la sustanciación de dichas quejas, sino que para ello quedan supeditadas a la actuación del secretario ejecutivo, llama la atención que la sustanciación recaiga en dichos órganos auxiliares del Consejo General, cuando en virtud de la naturaleza de los procedimientos y por el personal que los lleva a cabo, ésta debe recaer de forma directa en la Secretaría Ejecutiva del Instituto, que es el área depositaria de la representación legal del IEDF, y la encargada de coordinar los trabajos de las direcciones ejecutivas y las áreas técnicas.

Por otra parte, como referí hace un momento, entre las acciones legislativas tendentes a fortalecer la equidad en los procesos electorales, la reforma electoral reciente incorporó de manera expresa, tanto en la Constitución, como en la legislación secundaria y, en el caso del Distrito Federal, en el estatuto de gobierno y en el código electoral, la prohibición de hacer uso electoral de recursos públicos.

En relación con esta última prohibición, se adicionó el artículo 134 constitucional, así como los numerales 120 del Estatuto de Gobierno y 4 del código electoral local, de acuerdo con los cuales no es necesario que el sujeto al que se imputa el uso electoral de recursos públicos revista el carácter de candidato, toda vez que los preceptos mencionados tienen como destinatarios a los servidores públicos de todos los niveles, ya que son éstos los que tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Asimismo, se estableció de manera expresa que la referida prohibición opera en todo tiempo y no sólo durante los procesos electorales, sin que se omita señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sentado el criterio de que dicha prohibición no se actualiza cuando los funcionarios públicos actúan fuera de sus horarios de labores y en calidad de militantes de un partido político ya que, en estos casos, el funcionario actúa en ejercicio de su libertad de expresión y de asociación.

En este mismo rubro –precampañas y campañas electorales–, la reforma reciente al Código Electoral también introdujo elementos novedosos sobre la forma de realizar actos proselitistas en la Ciudad. Específicamente, destaca, por una parte, que se haya determinado que los partidos políticos tienen la obligación de retirar la totalidad de la propaganda que difundan o desplieguen durante sus procesos internos de selección de candidatos o de campaña electoral y, por otra parte, que se haya establecido expresamente la obligación de utilizar materiales reciclables o biodegradables en la fabricación de su propaganda.

Respecto de la primera obligación, el Código distingue el tratamiento que se debe dar al incumplimiento de retiro de propaganda,

tratándose de precampaña o de campaña. En el primer caso, se establece la obligación de retirar dicha propaganda a más tardar cinco días antes del inicio del registro de candidatos; en caso de incumplimiento, las autoridades delegacionales procederán al retiro de la misma, y la autoridad administrativa electoral deberá aplicar el costo de esos trabajos con cargo a las prerrogativas de los partidos políticos.

En el segundo caso, se prevé que los partidos políticos deberán retirar su propaganda de campañas electorales locales, dentro de los 15 días siguientes a la jornada electoral; en caso de no hacerlo, serán prevenidos por la autoridad administrativa para que la retiren o, en su caso, presenten los alegatos y pruebas que a su derecho convengan. En caso de subsistir el incumplimiento, se dará vista al Ministerio Público para que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente.

En ambos casos, ya se trate de precampañas o de campañas electorales, la legislación es deficiente, en la medida en que no establece los mecanismos o procedimientos conforme a los cuales se garantizará el cumplimiento y observancia del texto legal.

En efecto, en el primer caso, no se señala cómo se determinaría el importe de prerrogativas que se cargará a cada partido político, los criterios de territorios, los montos de propaganda, etc., que serán considerados en esta actividad, lo que se traduciría, eventualmente, en inequidad, derivada esencialmente de falta de criterios y procedimientos claros y específicos para la actuación legal.

En el segundo caso, en el que se prevé dar vista al Ministerio Público, esta disposición podría caer en desuso, en virtud de que, aunque se llevara a cabo la vista respectiva, tal como ocurrió en el proceso electoral recién concluido, al no prever la legislación penal ni alguna otra delito alguno en este rubro, se hace nugatoria la posible actuación del Ministerio Público para la investigación del mismo.

Por lo que se refiere a la obligación de utilizar materiales biodegradables o reciclables en la fabricación de propaganda electoral, si bien el Código Electoral prevé que la propaganda que se retire sea llevada a centros de reciclaje, el Distrito Federal no cuenta con tales centros,

sino únicamente con centros de transferencia, aunado al hecho de que la normatividad específica de la materia aún no precisa los mecanismos de reciclaje y las empresas o centros autorizados para ello.

Por las consideraciones anteriores, me parece que una eventual reforma al Código Electoral debiera procurar, por una parte, el diseño de los procedimientos o mecanismos para que se garantice su eficacia y operatividad y, por otra, que en el proceso de revisión normativa, se garanticen la congruencia y la armonía del orden jurídico de la Ciudad, en la medida en que se verifique que los ordenamientos de otras materias en las que la legislación electoral pudiera incidir o repercutir, son congruentes y garantizan la eficacia y el cumplimiento de ambos.

#### REGISTRO DE CANDIDATOS

Además de consagrar a los partidos políticos como entidades de interés público, el artículo 41 de la Constitución establece las funciones que los partidos deben desempeñar, a saber:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática
- Contribuir a la integración de la representación nacional
- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan

Como puede advertirse, se trata de funciones de socialización política, de movilización de la opinión pública y de agregación y síntesis de demandas políticas, que obligan a los partidos a erigirse en instrumentos capaces de acoger y procesar la inmensa variedad de exigencias que nacen en la población.<sup>5</sup>

A fin de cumplir con las obligaciones a las que me he referido, durante el proceso electoral 2008-2009 en el Distrito Federal, los partidos políticos realizaron 373 procesos de selección interna para

<sup>5</sup> Ramón Cotarelo, "Los partidos políticos", en *Transición política y consolidación democrática: España 1976-1986*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992.

elegir a sus candidatos y celebraron 75 convenios de candidatura común. Asimismo, presentaron en tiempo las listas de diputados por el principio de representación proporcional, que de acuerdo con la Constitución y la ley es un importante mecanismo equilibrador de la representación política.

Los procesos de selección interna –que permiten a un universo determinado de votantes elegir entre propuestas que les presentan los aspirantes a ser postulados por algún partido político a cargos de elección popular y que, ya como candidatos, habrán de promover la propuesta política del partido político que los postuló, en congruencia con la plataforma electoral, los estatutos y demás normatividad interna del mismo– y los convenios de candidatura común –que suponen importantes esfuerzos de negociación política– son mecanismos y procedimientos democráticos orientados a hacer viable la participación y el acceso de los ciudadanos al poder público, en condiciones legales y equitativas.

Asimismo, el referido artículo constitucional establece en su fracción I, tercer párrafo, “las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen (la) Constitución y la ley”. En cumplimiento de esta disposición, el IEDF se condujo respetando el margen de decisión libre de los partidos políticos, absteniéndose de realizar intromisiones indebidas en la esfera exclusiva de los mismos y, por el contrario, sentando las bases y ofreciendo el apoyo institucional necesario para que todos los actos tendientes a definir las postulaciones llegaran a buen puerto, procurando siempre el normal desarrollo del proceso electoral.

Así fue como, tras la celebración de los procesos internos de selección de candidatos –mediante el procedimiento que los partidos políticos, en ejercicio de su atribución de autoorganización, llevaron a cabo–, y después de haber satisfecho los requisitos legales para que dos o más partidos postulen un solo candidato, la autoridad electoral procedió a registrar a los candidatos, quienes, a partir del 18 de mayo y con apego a las distintas plataformas electorales, desplegaron sus campañas electorales con el propósito de conseguir el apoyo ciudadano en las urnas el 5 de julio.

El proceso electoral 2008-2009 en el Distrito Federal puso de manifiesto, casi como ningún otro, que el registro de candidatos no es sólo un trámite administrativo que desemboca en un listado de personas en orden a algún criterio de clasificación. Por el contrario, el registro de candidatos gravita sobre la organización de las elecciones, particularmente sobre los materiales electorales (destacadamente las boletas), por lo cual debe procurarse una sincronía entre el tiempo que requiere la elaboración e impresión de las boletas electorales, por una parte, y los tiempos jurisdiccionales necesarios para resolver los procedimientos derivados de la impugnación de los procesos internos de los partidos políticos, por otra. Esa sincronía es la que permitirá, en elecciones futuras, dotar de mayor certeza a los ciudadanos en el momento de emitir su voto, a fin de que no existan dudas sobre qué candidatos contienden en cada elección.

La elección para jefe delegacional en Iztapalapa demostró la urgencia de sincronizar los tiempos jurisdiccionales con los imperativos logísticos a que se ve compelida la autoridad administrativa electoral, pero, además, considero que varias disposiciones relativas a los requisitos para registrar una candidatura mostraron sus inconsistencias.

Como es del conocimiento del auditorio, el Partido de la Revolución Democrática había registrado como candidata a jefa delegacional en Iztapalapa a una ciudadana en virtud de que, de acuerdo con sus registros y procedimientos, había resultado ganadora en el proceso interno de selección; sin embargo, el TEPJF, luego de una revisión de dicha elección interna, determinó que la postulación a dicho cargo de elección popular debía corresponder a otra ciudadana.

Desafortunadamente, en virtud de los tiempos de resolución del asunto, el instituto electoral local se vio imposibilitado de modificar las boletas electorales, en virtud de que ello no era posible legalmente, cuando ya se encuentran impresas, tal y como era el caso, de manera que se incluyera como candidata a la ciudadana que en última instancia había obtenido el registro correspondiente.

Lo anterior puso de manifiesto diversas inconsistencias en la ley, así como eventualidades en la operación de la misma. Por una parte, que los plazos que se prevén para resolver los litigios e impugnaciones

relativos a la postulación de candidatos son particularmente breves, de manera que los órganos jurisdiccionales cuentan con muy poco tiempo para resolver estos asuntos y, en ocasiones, como en el caso que nos ocupa, cuando dichos tiempos se ven prolongados, conducen a diversas consecuencias de carácter principalmente operativo, para los que ni la ley ni la cercanía de la jornada electoral otorgan salida alguna.

Los casos semejantes al analizado evidencian la necesidad de reformar las normas relativas al registro de candidatos, para que en los procesos electorales próximos no se produzca una situación similar en la que los nombres de los candidatos registrados no coincidan con los que aparecen en la boleta electoral, por razones de certeza para los ciudadanos, además de que ello no abona al normal desarrollo de los procesos electorales, pues en casos como el descrito se generan desencuentros institucionales entre las autoridades encargadas de la organización de elecciones y los órganos jurisdiccionales en la materia.

Aunado al problema comentado, el *Código Electoral del Distrito Federal* presenta fuertes inconsistencias entre los plazos que establece para cada una de las etapas del proceso electoral, no sólo en materia de registro de candidatos, lo cual genera que no exista una secuencia lógica entre los mismos, en virtud de la existencia de periodos prolongados intermedios de dos etapas, que carecen de regulación y constituyen un amplio espectro para posibles infracciones por parte de partidos políticos y candidatos, o bien, para la discrecionalidad. Tal es el caso de las candidaturas a jefe de Gobierno del Distrito Federal y a diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

A manera de ejemplo, el *Código Electoral del Distrito Federal*, en su artículo 257, establece, por una parte, que las campañas empiezan al día siguiente del registro de candidatos por el Consejo General y, por otra, que las campañas electorales comienzan, en el caso de jefe de Gobierno, 75 días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales y, en el caso de diputados a la ALDF, 45 días antes del término previsto para finalizar las campañas electorales, lo que genera un periodo sin regulación entre la etapa de registro y el inicio de las campañas.

Tratándose de la elección de jefe de Gobierno, entre la sesión de

Consejo General en la que se aprueban los registros de candidaturas y el inicio legal de las campañas existe un periodo sin regulación de siete días, y, en el caso de las candidaturas a diputados a la ALDF, entre la sesión de Consejo General en la que se registran los contendientes y el inicio de las campañas existe un periodo de 24 días que también carece de regulación, lo cual genera confusión.

Lo anterior, toda vez que, por una parte, los candidatos ya cuentan con el registro aprobado por el Consejo General y, a pesar de ello, no pueden empezar sus campañas porque no ha iniciado el periodo señalado para ello en el *Código Electoral del Distrito Federal*.

De manera que dichos plazos deben analizarse y adecuarse de modo que entre los mismos haya una secuencia lógica y cronológica, y que sean continuos. Lo anterior, para garantizar que los procesos electorales, efectivamente, cuenten con el grado de certeza que la ciudadanía exige y merece.

Otro aspecto que llama particularmente mi atención en materia de registro de candidatos es el relativo a la cuota de género. Si bien la reforma legal de 2007-2008 estableció avances significativos en este rubro, al establecer que no podrá haber más de 70% de candidatos de un mismo género —norma que ya existía en el Código anterior—, se estableció, además, que en caso de que algún partido político incumpliera con dicha disposición, se podría hacer acreedor a la sanción consistente en la negativa de registro de sus candidaturas.

No obstante, la ley carece aún de procedimientos que garanticen el cumplimiento a cabalidad de dichas disposiciones, así como de candados o mecanismos que garanticen que las mujeres, al acceder a un cargo de elección popular, no podrán ser sustituidas en el cargo por hombres. Además de que tal sustitución constituye, a mi juicio, una simulación y un fraude a la ley —en virtud de que se aprovecha una laguna para infringir el sentido de la norma—, me parece que representa, a todas luces, un retroceso en el proceso de desarrollo democrático de la Ciudad y del país.

Si bien es cierto que el artículo 224 del código electoral en vigor señala que, del total de candidaturas a diputados por el principio de

mayoría relativa que postulen los partidos políticos o coaliciones, en ningún caso se podrán registrar más de 70% de candidatos propietarios de un mismo género, no es menos cierto que los suplentes podrán ser de cualquier género. En el 30% restante, el suplente tendrá que ser del mismo género que el propietario, pero es difícil que esta norma se refleje en la integración del órgano legislativo, ya que ésta estará en función de los resultados electorales obtenidos por cada una de las fórmulas de candidatos postuladas por los distintos partidos políticos, de tal suerte que no existe plena certeza de que el 30% de postulaciones mínimas en favor de un género se traducirá en ese mismo porcentaje de integración de la Asamblea Legislativa.

Como lo he expuesto en reiteradas ocasiones, el acceso de mujeres a cargos de elección popular y, en general, a cargos de dirección o mejor remunerados no deriva de una concesión graciosa del legislador, sino que se trata del reconocimiento del mérito y de las aportaciones que las mujeres hacen al desarrollo de México, y de remontar una situación vergonzante que ha aquejado al país históricamente.

#### REFORMAS EN MATERIA DE ACCESO A TIEMPOS AIRE EN RADIO Y TELEVISIÓN

Entre los rubros abordados por la reforma constitucional de 2007, que permeó en la legislación electoral de las entidades federativas y que mayor incidencia tuvieron en el proceso electoral 2008-2009, fue el relativo al derecho de los partidos políticos a tiempos aire en radio y televisión para la difusión de sus mensajes, ya fueran de carácter ordinario o de campaña.

En efecto, como ustedes saben, antes de la reforma constitucional de 2007, los partidos políticos contaban con la asignación de tiempos aire en radio y televisión como una de sus prerrogativas; sin embargo, además del financiamiento que percibían para el desarrollo de sus campañas electorales, podrían adquirir los tiempos y espacios que estimaren necesarios de acuerdo con sus propias estrategias. Esto generó que hubiera partidos que llegaran a gastar hasta 75% de su financiamiento en promocionales de radio y televisión.

No obstante, y en virtud de las distorsiones que el marco legal entonces vigente generaba –en la medida en que no se garantizaba la equidad en el acceso a medios, y que algunas fuerzas políticas se habrían podido ver favorecidas frente a otras, a través de tarifas diferenciadas o bonificaciones, entre otros beneficios–, el órgano reformador de la Constitución determinó que el acceso a tiempos aire en radio y televisión se llevara a cabo por conducto de una única autoridad –el Instituto Federal Electoral (IFE)–, y que se prohibiera a los partidos políticos contratar, por sí o por interpósita persona, por cualquier modalidad, tiempos aire en radio y televisión. De igual forma, se ordenó a las legislaturas estatales y a la ALDF adecuar la legislación electoral local, en congruencia con esas reformas.

En el caso del Distrito Federal, antes de la reforma constitucional de 2007, el instituto electoral local adquiría tiempos en radio y televisión, que asignaba a los partidos políticos como parte de sus prerrogativas. La adquisición de dichos tiempos era acordada en una instancia denominada Comité de Radiodifusión, del cual formaban parte los partidos políticos y que era presidido por el consejero electoral que fungiera como presidente de la Comisión de Asociaciones Políticas, siendo su secretario técnico el director ejecutivo de Asociaciones Políticas.

Además de estas asignaciones, y como ya mencioné anteriormente, los partidos políticos podían contratar, si así lo decidían, tiempos y espacios para la difusión de sus mensajes, con los recursos que recibían por concepto de financiamiento de campañas o bien con financiamiento ordinario en año no electoral.

Luego de las reformas constitucionales y legales en el tema, las asignaciones de dichos tiempos las realiza de manera exclusiva el IFE, con base en la pauta que el instituto electoral local somete a su consideración, en términos del reglamento respectivo. De igual forma, desapareció el Comité de Radiodifusión. Actualmente se prevé la posibilidad de integrar un Comité, pero éste únicamente contará con atribuciones de apoyo al órgano electoral federal, para efectos de monitoreo de los promocionales asignados a cada partido político. Cabe señalar que durante

el proceso electoral 2008-2009 este órgano no se integró, en virtud de que no fue requerido por la autoridad electoral federal.

En este orden de ideas, si bien las reformas constitucionales y legales en materia de radio y televisión fueron positivas en la medida en que se eliminó el gasto que en este rubro venían ejerciendo los partidos políticos y se garantizó un mayor grado de equidad –ya que todos los partidos políticos contarían con similar número de promocionales asignados–, de igual manera, se pusieron de manifiesto diversas cuestiones que no fueron previstas en la reforma y que, en su caso, ameritarán ser analizadas, revisadas y, si corresponde, ajustadas en la normatividad. Me refiero específicamente, por una parte, a que la falta de práctica en la implementación de esta reforma generó en algunos casos confusión respecto de la asignación de tiempos a partidos políticos y coaliciones, y, por otra, a la presencia de casos imprevistos o de naturaleza especial, para los cuales fue necesario que la autoridad, interpretando la ley y procurando la armonía del orden jurídico y el adecuado desarrollo del proceso electoral, adoptara criterios especiales para casos concretos, los que en diversas ocasiones fueron controvertidos por las fuerzas políticas ante los órganos jurisdiccionales.

De igual manera, las reformas constitucionales y legales en materia de radio y televisión evidenciaron la insuficiencia de la reforma para contemplar otros medios masivos de comunicación y tecnologías que han surgido y que, dada su especial naturaleza, se encuentran fuera de estas disposiciones. Tal es el caso, por ejemplo, de Internet, un medio que, por ser una red internacional, plantea la necesidad de analizar los alcances de una eventual regulación, máxime cuando se podría tratar de una aplicación extraterritorial de la normatividad nacional a otros ámbitos.

En suma, a mi juicio, un próximo ejercicio de reforma electoral en estos rubros debería, por una parte, atender las insuficiencias generadas en la práctica, así como los criterios y normas establecidos para dar cauce y solución a los problemas que se suscitaron durante el proceso electoral; por otra parte, me parece que tal vez resultará necesaria la integración de foros de discusión y análisis de una eventual reforma

que comprenda, en la medida de lo posible, las nuevas tecnologías de la información y los medios masivos de comunicación novedosos y que, a la fecha, no se encuentran comprendidos en la legislación, pero que requieren ser considerados, para que su utilización y funcionamiento se ajuste al marco legal nacional.

#### ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Otro de los temas que fue materia de la reforma electoral de 2007-2008 y al que, dada su relevancia, deseo referirme brevemente para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre las inconsistencias que, me parece, aún subsisten en la regulación, es el relativo a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Como es de su conocimiento, el órgano legislativo de la capital del país se integra no sólo con representantes electos de conformidad con el principio de mayoría relativa, sino que también cuenta con diputados electos de acuerdo con el principio constitucional de representación proporcional. Al respecto, la reforma que se analiza introdujo un nuevo mecanismo para asignar a cada partido político el número de curules que le corresponden de acuerdo con este último principio.

Tanto la doctrina constitucional comparada como reiteradas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) coinciden en señalar que mientras el principio de mayoría relativa se orienta a la consecución del ideal democrático inscrito en la expresión “un ciudadano, un voto”, la representación proporcional apunta a garantizar la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, al impedir la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías.

Desde 1963, año en que se estableció en el diseño legal la figura de “diputados de partido”, pasando por las elecciones celebradas con base en las reformas de 1977 y 1996 —en que se previó desde la Constitución la apertura de espacios de representación proporcional en las cámaras de Diputados y de Senadores, respectivamente—, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, si bien integraban en conjunto la representación nacional, se mantenían separados en cuanto a la forma de votación y de asignación de los diputados por uno y otro principio.

Sin embargo, cabe señalar que las disposiciones surgidas de la reciente reforma y que hoy rigen el reparto proporcional de los diputados plurinominales en la Ciudad de México, previstas en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y en el *Código Electoral del Distrito Federal*, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de abril y el 10 de enero de 2008, respectivamente, prevén que los candidatos de mayoría relativa que no resulten ganadores de la elección en que participen, pero hayan obtenido el mayor porcentaje de votación, respecto del resto de candidatos de su partido político en cada distrito electoral uninominal, puedan ocupar una diputación de representación proporcional y, en consecuencia, se dispuso un singular sistema de asignación de diputados plurinominales a partir de la confección de dos listas por cada partido político.

Cabe señalar que, como todos saben, cada entidad federativa tiene un procedimiento específico de asignación de escaños por este principio. Lo anterior encuentra sustento en la interpretación que ha formulado la SCJN, por cuanto a que el artículo 54 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece las líneas generales o bases en que se sustenta dicho principio; sin embargo, cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal, dentro del parámetro constitucional y en ejercicio de su autonomía, puede diseñar la fórmula que determine.

Así las cosas, en el proceso electoral 2008-2009 se dio el primer acto de aplicación de las nuevas disposiciones que rigen la asignación de diputados de representación proporcional, tomando en cuenta que la SCJN declaró inconstitucionales algunos fragmentos del dispositivo surgido de la Asamblea Legislativa para normar dicha asignación, en virtud de que se pretendía considerar, para la asignación de escaños por este principio, los resultados electorales de la elección inmediata anterior. De esa manera, el Consejo General del IEDF se sumó a los órganos que han aplicado una normatividad que funde los dos principios que articulan la representación política, lo cual supuso un esfuerzo de interpretación y armonización de normas, toda vez que el dispositivo que aplicó la autoridad administrativa electoral no fue el que originalmente previó la Asamblea Legislativa, debido a que medió una declaratoria

de inconstitucionalidad por parte de nuestro máximo tribunal, en los términos que ya he precisado.

En efecto, el Acuerdo por el que el Consejo General del IEDF asignó las diputaciones plurinominales se fundó en una interpretación del artículo 37 del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, del cual se desprende que la votación que servirá como base para obtener los porcentajes de votación por candidato a partir de los cuales se elaborará el orden de prelación de la lista B es la votación distrital, es decir, el total de votos emitidos en el distrito en que haya competido cada uno de los candidatos que aspiran a una diputación plurinomial después de no haber obtenido el triunfo en una elección de mayoría.

En aras de la claridad, me permito citar textualmente el artículo mencionado en la parte conducente:

Los otros trece espacios de la lista de representación proporcional, lista "B", serán dejados en blanco para ser ocupados, en su momento, por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital, comparados con otras fórmulas de su propio partido para esa misma elección.

En ese entendido, el Consejo General del IEDF interpretó que si lo que persigue el mecanismo de asignación ideado por el Congreso de la Unión a través del Estatuto de Gobierno es que aproximadamente la mitad de los diputados de representación proporcional de cada partido hayan pasado por la prueba de las urnas, que hayan desplegado campañas y difundido sus plataformas, es decir, que gocen del mayor grado de representatividad de entre los candidatos de su partido que no obtuvieron el triunfo electoral, ello sólo puede determinarse a la luz del porcentaje que cada candidato obtuvo respecto de la votación emitida en el distrito en que compitió.

Si no se tomara como base para el porcentaje la votación distrital y se eligiera alguna otra votación, por ejemplo, la votación obtenida por cada partido en los 40 distritos en que compitió, ello implicaría

considerar a todo el Distrito Federal como un solo distrito electoral, ignorando con ello las diferencias de concentración poblacional que se registran a lo largo y ancho del territorio de la Ciudad, diferencias que obligan precisamente a la previsión legal de un margen de asimetría poblacional entre distritos que no puede rebasar la cifra de +/- 15% de la media poblacional.

Al respecto, este criterio fue confirmado por la Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal, instancia que, en su sesión pública del 13 de septiembre de 2009, determinó revocar las sentencias dictadas en este rubro por el tribunal electoral local, al determinar que había integrado de manera incorrecta las listas de candidatos plurinominales, al atender a criterios distintos a la votación distrital, tal como lo señala el código de la materia y confirmando, en consecuencia, el criterio sustentado originalmente por el IEDF.

Como puede apreciarse, aún existen aspectos que el código electoral local no comprende y que, definitivamente, habrán de ser materia de análisis y, en su caso, de adecuación en una reforma legal próxima. De lo que se trata, en todo caso, y como lo he expuesto en reiteradas ocasiones durante esta presentación, es de dotar de mayor certeza a los procesos electorales que se desarrollan en el Distrito Federal y que éstos se lleven a cabo en estricto cumplimiento de la normatividad, de manera tal que todo ello redunde en la confianza y la participación de la ciudadanía.

#### “AUTONOMÍA” DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN

Un tema adicional sobre el que deseo compartir con ustedes algunas reflexiones e inquietudes respecto a la forma en que quedó regulado en el código electoral local en vigor, es el relativo a la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización.

Como es del conocimiento de todos ustedes, los procesos de fiscalización son los mecanismos con que cuenta la ciudadanía para que, por medio de la revisión que efectúa la autoridad administrativa co-

rrespondiente, se conozca el origen, el monto y la aplicación de todos los recursos que los partidos políticos utilizan para la realización de sus actividades ordinarias permanentes y para el desarrollo de sus campañas electorales, de manera que cuando se adviertan irregularidades o infracciones a la normatividad, se imponga la sanción correspondiente, a efecto de que dicha conducta anómala no se repita en lo sucesivo.

A diferencia de lo que la mayoría considera, los procedimientos de fiscalización no constituyen procedimientos persecutorios en contra de los partidos políticos, ni se trata de mecanismos en los que se pretenda sancionar, sin mayor razonamiento, a los partidos políticos. Se trata, como lo he referido en múltiples foros, de una clara manifestación de la obligación de estas asociaciones de rendir cuentas de los recursos que perciben y que utilizan para sus actividades, ya sean ordinarias o de campaña, máxime cuando éstos se obtienen eminentemente de las contribuciones de la ciudadanía al erario.

En virtud de la naturaleza intrínseca de la fiscalización, cuando se analizaron las distintas iniciativas y propuestas de reforma, se consideró que sería adecuado que estos ejercicios estuvieran exentos de las diferencias políticas y, en la medida de lo posible, se los blindara de intereses partidistas u otros factores que, de incidir, enturbiarían el ejercicio de rendición de cuentas que la fiscalización electoral presupone. En tal virtud, el legislador determinó crear una unidad técnica especializada, dotada de autonomía de gestión, a cuyo cargo estuviera, esencialmente, la revisión y el dictamen de los informes presentados por las asociaciones políticas, los cuales serían hechos del conocimiento de la comisión correspondiente y, posteriormente, serían sometidos a la consideración del Consejo General para su discusión y, de ser el caso, su aprobación.

En efecto, la reforma electoral de 2007-2008 modificó la naturaleza del órgano encargado de la fiscalización y el procedimiento para la designación de su titular. En cuanto a la naturaleza del órgano, éste pasó de ser un área adscrita a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas, a ser un órgano autónomo, especializado en la materia.

Por lo que se refiere al titular del área, antes de la reforma existía un director de Fiscalización, pero dependiente orgánicamente del director ejecutivo de Asociaciones Políticas. Sin embargo, en

virtud de la reforma legal de enero de 2008, el titular de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización se designa mediante un procedimiento especial, en el que intervienen la Contaduría Mayor de Hacienda –la que presenta al Consejo General del Instituto una terna de candidatos que cumplen la totalidad de requisitos y cuentan con habilidades y conocimientos para acceder al cargo– y el propio Consejo General –órgano a cuyo cargo se encuentra la designación correspondiente–. Como se ha expuesto de manera reiterada, este procedimiento de designación violenta la autonomía del IEDF, pues genera que otros órganos o instancias tengan injerencia en la vida interna del órgano electoral, atentando contra su atribución de autoorganización y autodeterminación. En este sentido, a mi juicio, el nombramiento de todos los funcionarios del IEDF debe ser atribución exclusiva e indelegable del Consejo General, de acuerdo con los criterios y procedimientos que ese órgano superior de dirección determine, en ejercicio de la autonomía de que constitucional y legalmente se encuentra investido.

La constitución de una Unidad Técnica Especializada de Fiscalización, en su calidad de órgano autónomo, presupuso un replanteamiento de las relaciones competenciales de dicha unidad con otros órganos del Instituto.

Si bien el propósito de la reforma fue dotar de autonomía y de recursos suficientes a la Unidad encargada de revisar la forma en que administran sus recursos las asociaciones políticas en el Distrito Federal, en los hechos, el propósito perseguido por la reforma privó a la Comisión de Fiscalización del Consejo General de un número importante de atribuciones con las que contaba bajo el ordenamiento anterior, esencialmente, las de aprobación de los dictámenes que le eran sometidos a consideración, sin contar con facultades robustas para participar de la tarea fiscalizadora, particularmente, en la propuesta al Consejo General de determinación e imposición de sanciones en los casos que así lo ameriten. Que las decisiones en materia de fiscalización no involucren a los titulares del órgano, no refuerza la autonomía de las resoluciones sino que mina la de la institución.

Aunado a lo anterior, es claro que en todo régimen democrático, para el adecuado funcionamiento de los órganos colegiados, como lo es el IEDF, la autonomía no puede ser entendida, bajo circunstancia alguna, como sinónimo de discrecionalidad u opacidad. El hecho de que algún órgano del Instituto se encuentre investido de autonomía de gestión no puede significar que esta circunstancia le autoriza o le es suficiente para actuar sin que otros órganos, como podrían ser las comisiones o el propio Consejo General, cuenten con información clara, puntual, oportuna y completa sobre las actividades que realiza y, en su caso, puedan formular observaciones o solicitar las modificaciones a que haya lugar. Todos los órganos del Instituto se encuentran compelidos por ley a privilegiar en todo momento el principio de publicidad de la información y a elaborar los documentos correspondientes a sus actividades de manera clara y accesible para que sean de la comprensión de los interesados y, de ser el caso, poner a disposición de las partes involucradas, o de la ciudadanía en general, según corresponda, la información completa, de manera oportuna, con la finalidad de que se cuente con toda la información sobre algún procedimiento específico, sus características o su estado procesal, por mencionar algunas.

Desafortunadamente, en los hechos, se ha puesto de manifiesto que la creación de la Unidad Técnica Especializada de Fiscalización no ha dado fiel respuesta a las expectativas por las que se creó, de manera que, a mi juicio, un próximo proceso de reformas legales en materia electoral debiera comprender, asimismo, un análisis exhaustivo y pormenorizado sobre el órgano a cuyo cargo debe estar la fiscalización de los recursos de las asociaciones políticas en el Distrito Federal.

En suma, y luego de la sucinta exposición que he planteado, se pone de manifiesto que, si bien ha habido avances significativos en la regulación de los procesos electorales, atendiendo las preocupaciones, necesidades y circunstancias de la ciudadanía del Distrito Federal, aún existen temas pendientes de atención, queda camino por recorrer para seguir contribuyendo al proceso de desarrollo democrático de nuestra ciudad, por lo que los órganos legislativos, en

coordinación con los órganos jurisdiccionales y administrativos, habremos de seguir trabajando de manera conjunta, a través de análisis, propuestas y diagnósticos, para continuar mejorando el entramado de normas electorales que conduzcan a una democracia más plena y vigorosa en la capital del país y, en esa labor, el IEDF será uno de los principales actores que contribuirá con sus propuestas y experiencia al fortalecimiento del marco legal que rige la materia electoral en el Distrito Federal.

A 10 años de su creación, el IEDF ha sido testigo, pero a la vez, actor indispensable en el desarrollo de la democracia de nuestra ciudad. Hace una década, muchos de los avances legislativos de que hoy gozamos parecían difíciles de alcanzar; no obstante, el incremento de participación ciudadana en los procesos electorales y, en general, en los asuntos públicos de la Ciudad, aunado al hecho de la competencia cada vez más estrecha entre las fuerzas políticas y la necesidad de alcanzar acuerdos, ha generado que sociedad e instituciones, en un ánimo coordinado, trabajemos constantemente para seguir contribuyendo al desarrollo de nuestra democracia, en el entendido de que, como lo señala el artículo 3 de nuestra Constitución, se trata de un sistema de vida.

En estos 10 años, el instituto electoral ha enfrentado múltiples retos y vicisitudes, de los cuales, con la confianza y el acompañamiento ciudadano, ha salido airoso en todo momento. Durante los procesos electorales y de participación ciudadana que ha organizado, ha evidenciado su profesionalismo y su compromiso con los altos valores y principios de la democracia, y ha sabido responder a la confianza que la ciudadanía le ha brindado. Estoy convencida de que, en el futuro, el Instituto continuará siendo una instancia ejemplar y un referente en el desarrollo democrático del país, privilegiando siempre la ley, sus principios y valores, pero sobre todo, el mandato y la confianza de los ciudadanos, de buscar, siempre, mejores condiciones de vida para todos.

## Cumplimiento de propuestas de campaña o revocación de mandato

---

CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES<sup>6</sup>

El doctor César Astudillo inició su participación precisando que las reflexiones que haría serían muy someras y tenían que ver con un problema de la democracia contemporánea que consideraba toral y que enunció mediante las siguientes interrogantes: ¿Qué hacer ante las promesas que en campaña nos ofrecen los candidatos a diversos cargos de representación popular una vez que llegan, se instalan en puestos de gobierno, en funciones públicas? ¿Qué mecanismos tiene el ciudadano para actuar en función de lo que se le propone antes de que sean votados los candidatos, de conformidad con lo que hacen después de ser votados?

Manifestó que referiría dos experiencias que han avanzado en este sentido.

Señaló que su primera pregunta sería si, casi a tres décadas de haberse iniciado una serie de reformas electorales para transitar de un momento no democrático a un estadio democrático, se había logrado ciertamente que el voto ciudadano valiera en las elecciones, es decir, si se había logrado que esa manifestación de voluntad al final definiera quiénes iban a ser los candidatos.

Agregó que, asimismo, se atravesaba por un momento preocupante en la vida política del país, en el que parecía haber cada vez menos confianza en la representación política. Había quienes hablaban de una

<sup>6</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

verdadera crisis de la representación, que además no era nueva. Esta crisis se la venía arrastrando desde tiempo atrás, y de conformidad con los datos arrojados por las dos últimas elecciones, había elementos para decir que se había agudizado.

Al respecto, el doctor César Astudillo anunció que se referiría a algunos elementos que tenían que ver con esta crisis. Consideró que los partidos políticos eran cada vez más pragmáticos en sus estrategias para obtener el voto ciudadano, y en ese pragmatismo muchas veces se alejaban de la propuesta ideológica original, con tal de tener elementos o propuestas que pudieran ser novedosos para el electorado, a fin de influir en el sentido de su sufragio.

Otro aspecto que señaló –y del que comentó que no era nuevo– aludía a la percepción ciudadana de que existía una barrera o un alejamiento entre la representación popular y el ciudadano elector, debido a distintos factores, que por razones de tiempo no abordaría. Y mencionó también una reducción del mensaje político en función de privilegiar cuestiones de forma y no de fondo.

Resaltó que la consejera Carla Humphrey había precisado en su exposición los tipos de comunicación política y que había quedado clara la diferencia entre la propaganda política como la propaganda normal de los partidos políticos, la propaganda sin un fin netamente electoral; la propaganda electoral, que tiene un fin evidentemente electoral, y la propaganda institucional, que tiene un sujeto distinto, que es un funcionario público, un órgano de gobierno.

Agregó que, en su opinión, la propaganda electoral también tendría su propia subclasificación, en la que se encontraría lo que en la actualidad era la forma más evidente de comunicación entre los candidatos y los ciudadanos: el *spot* electoral.

Se refirió al *spot* electoral como una forma de propaganda que utiliza un mensaje y que se transmite en un periodo de tiempo muy restringido, en el cual se privilegian cuestiones de forma y no de fondo. Comentó que algunos, con una intención despectiva, habían llamado al empleo recurrente de esta forma de propaganda electoral *espotización* de la política.

Mencionó como otro aspecto también importante el hecho de que, dentro del pragmatismo de los partidos políticos, éstos trataran de “vendernos” cada vez más ilusiones a través de los discursos de campaña, ilusiones que muchas veces el ciudadano informado, el verdaderamente informado, sabía que eran de muy difícil cumplimiento.

Subrayó la preocupación, al menos de candidatos, por la política contingente, la política de hoy, y no por la de mediano o largo plazo.

Y también algo que le parecía importante era que este pragmatismo conllevaba una neutralización del discurso político, en la cual los candidatos tenían propuestas cada vez más ambiguas, no propuestas más individualizadas que se acercaran al ciudadano elector, que pudieran ser atractivas para la ciudad. Y pensaba que eso entrañaba un vaciamiento paulatino de la política.

Se refirió luego a una inadecuada rendición de cuentas de candidatos y funcionarios electos, los que forman parte de los órganos de representación y los que forman parte de los órganos administrativos.

Reconoció el avance de la rendición de cuentas en su vertiente administrativa, en aquella que hace que la administración pública tenga que rendir cuentas sobre su gestión, pero aclaró que no se había podido avanzar de la misma manera en la rendición de cuentas eminentemente política. Y formuló la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer que legisladores, presidentes municipales, gobernadores, presidente de la República, rindan cuenta de su gestión al frente de una institución respecto a lo que nos propusieron, a los compromisos que hicieron frente al ciudadano en la época de campaña electoral?

A continuación, el doctor Astudillo subrayó la relevancia de la pregunta formulada, en razón de que uno de los principales mecanismos que tiene el elector para hacer que los representantes rindan cuentas es el voto, pero un contexto como el mexicano —en el que no existe reelección legislativa que permita al ciudadano decir: “hiciste bien tu trabajo, te vuelvo a votar”, o “no lo hiciste bien, hasta luego, que venga el siguiente”— pone el tema de la rendición de cuentas ante una perspectiva nueva.

Llegado a este punto, el ponente presentó al auditorio una experiencia chiapaneca que en 2004 avanzó en una regulación para que esas

propuestas o compromisos de campaña tuvieran después un seguimiento que permitiera al ciudadano constatar si los funcionarios que eligió realmente hicieron lo que dijeron en campaña que iban a hacer.

Refirió que Chiapas reformó su Constitución en 2004 e introdujo un nuevo principio, no de la función electoral, sino de las elecciones: el principio de veracidad. Las elecciones se debían regular por este principio como principio rector. En la exposición de motivos de esa reforma se decía: “se plasma el principio de veracidad como un derecho ciudadano, pues las elecciones deben conducirse con apego a la verdad, como regla general y esto debe aplicar para todas las actuaciones gubernamentales”.

El doctor Astudillo apuntó que lo interesante de lo anterior era que en las elecciones los candidatos no pudieran decir, realizar ofertas de campaña que supieran que realmente no tenían sustento y que no iban a poder cumplir. Era un principio regulado constitucionalmente y que constituía una obligación de los partidos políticos.

Citó el artículo 19 de la Constitución chiapaneca: “Los partidos políticos será responsables de la veracidad y factibilidad de las propuestas de sus candidatos.” Hizo notar que, con ello, se facilitaba la eliminación en las campañas de las propuestas negativas, para centrarse únicamente en aquellas propuestas que realmente los candidatos pudieran cumplir. Además, en la Constitución chiapaneca se determinaba una autoridad que se hiciera responsable de verificar este cumplimiento.

Continuando con el texto del precepto referido, citó: “Las autoridades garantizarán que a los ciudadanos les sean expresadas con veracidad las propuestas ideológicas y programáticas de cada candidato o partido político.”

Explicó que la autoridad aludida era un órgano constitucional autónomo del estado de Chiapas que se llamó originalmente Contraloría de la Legalidad Electoral y luego Comisión de Fiscalización Electoral, nombre que conservaba hasta el momento.

Dentro de las atribuciones de este órgano, destacó una: verificar que las propuestas de campaña que realizaran los candidatos postulados por los partidos se ajustaran a lo establecido en sus plataformas electo-

rales registradas, con lo cual era evidente que se buscaba fortalecer la congruencia ideológica entre el discurso y la campaña.

Mencionó además una restricción, pues no se podían verificar de la misma manera las propuestas que hicieran los candidatos a integrar, por ejemplo, la legislatura del estado que aquellas de los que estaban luchando por obtener la presidencia municipal o la gubernatura.

Al respecto, comentó que habría que analizar cuáles eran los documentos rectores de estas promesas, puesto que muchas veces, cuando los gobiernos entraban en funciones, por ejemplo, el gobernador, automáticamente tenía que presentar el plan estatal de desarrollo con las grandes rutas de actuación institucional, pero los legisladores no estaban obligados a presentar algo similar.

Es decir, la consideración sería distinta según tipos de funcionarios, por lo que en Chiapas únicamente se había determinado que se iban a fiscalizar las propuestas que presentaran los candidatos a gobernador y a presidentes municipales.

En esta parte de su exposición, el doctor César Astudillo resaltó que lo anterior era una forma interesante de avanzar en algo en lo que realmente no se había podido avanzar en todo el país, pues hasta entonces se había considerado que el sufragio y el hecho de asistir recurrentemente cada tres o cada seis años a votar era la única forma que tenían los ciudadanos de hacer que los partidos políticos, sus candidatos, les rindieran cuentas.

Precisó que en la experiencia de Chiapas que relató había una posibilidad adicional, aunque muy compleja —que no detallaría por el tiempo acotado de su exposición—, pero que en términos generales se refería a la interrogante de cuál debía ser el procedimiento mediante el que una autoridad verificara los compromisos de campaña previamente establecidos.

En líneas generales, adelantó que eso era algo muy complejo, no sólo en lo relativo al procedimiento, sino también en cuanto a lo que suponía, sobre todo para aquella autoridad que tuviera esta facultad.

¿Cómo hacer si un presidente municipal que había prometido construir un puente que comunicara a dos comunidades o a dos ciuda-

des, pasado el tiempo no lo hubiera hecho? La respuesta sería: obligarlo a cumplir con ese compromiso.

El doctor César Astudillo reconoció que lo anterior era algo muy difícil, y que en Chiapas se había ido estableciendo un ejercicio de regulación autónomo, por parte de la mencionada Comisión de Fiscalización, para establecer procedimientos. Comentó que el presidente de ésta era un conocedor de la teoría política, que tenía una concepción clara de hacia dónde se debía conducir esta verificación de los compromisos de campaña, pero reiteró que el contexto era muy pantanoso.

Señaló que había que tener muchos elementos, tomar muchas precauciones, porque después esto debía derivar en sanciones, ya que si una verificación no se traducía en alguna especie de reproche al funcionario, al candidato, la misma no tenía sentido.

Entonces, se planteaba la cuestión de definir el tipo de sanciones que se podían aplicar. Al respecto, el doctor César Astudillo reconoció que esto también era difícil de establecer, pues había quienes hablaban de que estos órganos deberían emitir una especie de recomendaciones, al estilo de las comisiones de derechos humanos; otros, en cambio, decían no a lo anterior, porque eso era demasiado suave, y se inclinaban por imponer sanciones administrativas. Pero también estaban quienes no veían bien la sanción administrativa y proponían imponer sanciones incluso penales, y otros más estaban a favor del juicio político.

Es decir, se trataba de un terreno complicado, en el cual se había avanzado. Y con esto concluyó el aspecto de las sanciones y de la experiencia de Chiapas en el tema.

El segundo gran avance que mencionó fue el del estado de Coahuila, que en febrero de 2009 había reformado su Constitución para adecuarla a la reforma electoral y había introducido también esta atribución. El Consejo General verificaría los compromisos de campaña, pero ya no de los candidatos –y ese era uno de sus errores, o un error de técnica legislativa–, sino de los partidos políticos. Y entonces, el objeto de la verificación se volvía más intangible.

Luego –refirió el ponente– la Corte había declarado inconstitucional esta atribución, en una acción de inconstitucionalidad reciente,

porque –dijo– al atribuírsele esa facultad al instituto electoral se vulneraban los principios de certeza y objetividad.

El doctor Astudillo señaló que la diferencia con Chiapas era que en este último estado la verificación no la tenía el instituto electoral local, sino un órgano autónomo distinto: la Comisión de Fiscalización. Ésa era la distinción.

Volviendo al caso de Coahuila, concluyó que había revisado la sentencia que resolvía la acción de inconstitucionalidad y consideraba que estaba mal construida la reforma local en este tema, desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero él reconocía que, al menos, otra entidad se había interesado directamente en avanzar, en dar pasos hacia adelante.

Este derecho ciudadano a tener propuestas políticas veraces le parecía un paso más en la consolidación democrática, y requería entonces una reflexión profunda, una reflexión desde distintos puntos de vista de lo que implicaba la teoría democrática, para ver si se estaba hablando de un mandato imperativo y si, eventualmente, esto habría también de dar lugar a la revocación de mandato.

Su consideración final fue que se estaba en un terreno muy interesante, pero sobre el cual había que seguir inexorablemente reflexionando.



Mesa VIII\*

# PRESENTE Y FUTURO DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL (II)

---

MODERADOR

Consejero Óscar Granat Herrera  
*Presidente del Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos*

PARTICIPANTES

Campañas electorales, regulación en los medios de  
comunicación (radio, televisión, Internet y medios impresos)

Maestro Virgilio Andrade Martínez  
*Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral*

Hacia una nueva reforma electoral  
en el Distrito Federal

Doctor Lorenzo Córdova Vianello  
*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México*

Regulación de campañas electorales en el Distrito Federal

Magistrado Armando I. Maitret Hernández  
*Integrante del Tribunal Electoral del Distrito Federal*

\* Mesa desarrollada el jueves 19 de noviembre de 2009.



## Presentación del moderador

---

ÓSCAR GRANAT HERRERA<sup>1</sup>

[La mesa de trabajo fue moderada por el consejero Óscar Granat Herrera, quien de manera breve trazó un panorama general introductorio al tema de la mesa, como a continuación se transcribe.]

Hoy por hoy, la sociedad mexicana ha participado en un proceso electoral diferente al que se ha vivido con anterioridad, con nuevas reglas, sin duda alguna.

El mundo ha cambiado la manera de entender la distribución de las facultades entre los órganos de Estado y todas aquellas relaciones que existen de control, de obligaciones mutuas y de reciprocidad en todos los órganos de gobierno, lo cual es característica de los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar sólo en los poderes tradicionales.

Es por ello que la realidad impone nuevos organismos capaces de disminuir la creciente de algunos de estos poderes públicos, pero que también se restringen y sujetan al derecho de los otros poderes sociales, políticos y económicos.

De tal manera que una vía para conciliar la democracia entre estos actores políticos, sociales y económicos son los órganos constitucionales autónomos que surgen de la sociedad y que se deben totalmente a ella.

<sup>1</sup> Consejero presidente del Instituto Estatal Electoral del Estado de Morelos.

En este contexto, la Ciudad de México ha experimentado importantes cambios en su vida política a lo largo de los últimos 10 años. Especial importancia tuvo una iniciativa de reforma al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* —que fue aprobada y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de diciembre de 1997—, en la cual se presentaron las bases para la promulgación de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* y del *Código Electoral para el Distrito Federal*.

Estos ordenamientos dan vida y rigen las actividades del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y establecen las normas para la participación democrática de la ciudadanía en la toma de decisiones que tienen que ver con la vida política de esta gran ciudad.

Si viviésemos en una comunidad en la cual no existiera un conjunto de normas, entonces viviríamos en una anarquía. Sin embargo, nuestras leyes y el respeto a las mismas es la mejor manera de existir en nuestra comunidad, que así se puede desarrollar y crecer en medio del fortalecimiento de la democracia.

El derecho electoral como parte de un derecho público se manifiesta mediante un sistema que no solamente incluye el tema jurídico, sino también el tema de los valores y principios trascendentes, por lo que el derecho electoral no se debe limitar sólo a las normas jurídicas, sino se debe de constituir además en valores y principios que perduren en el tiempo y que, sobre todo, respeten al ser humano.

Ninguna norma que se pueda corregir, ninguna ley que se pueda corregir tiene que estar exenta de esto que es importante: el ser humano y el respeto a su dignidad.

Si bien el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Electoral*, que enmarcó el debate fundamentalmente en la modificación de los artículos 41, 99 y 116, en razón de que el constituyente pretendió dar solución a grandes problemas que actualmente sigue enfrentando nuestra democracia en el Estado, es de precisar que para mantener la congruencia, la integridad y la armonía del texto constitucional de dicha reforma electoral, extendió su análisis y discusión a otro conjunto de artículos, entre ellos el 122, cuya modificación refiere directamente en la forma de organización política en el Distrito Federal.

Esta reforma constitucional buscó fortalecer el sistema de partidos, dado el dilema que se ha generado en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a ser votados mediante candidaturas independientes. Pretendió con ello dar solución a uno de los problemas que ha perturbado el régimen político y modificado la naturaleza de la representación jurídica, para tratar de garantizar en el marco del desarrollo de los procesos electorales y de las campañas el principio de austeridad en el control de gastos de los partidos políticos, la fiscalización de los recursos y, por supuesto, el tema de medios de comunicación, entre otros aspectos.

El tema “Presente y futuro de la legislación electoral del Distrito Federal” es, sin duda, para todos nosotros –los que estamos aquí presentes y muchos más–, que nos dedicamos al fortalecimiento de nuestra democracia, el punto de partida para buscar el perfeccionamiento de ésta.



## Campañas electorales, regulación en los medios de comunicación (radio, televisión, Internet y medios impresos)

---

VIRGILIO ANDRADE MARTÍNEZ<sup>2</sup>

El consejero Virgilio Andrade Martínez felicitó al Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) por el décimo aniversario y expresó que, sin duda, esta institución se había convertido en un símbolo, no sólo de los órganos electorales locales del país, sino de los órganos electorales metropolitanos del mundo.

Enseguida apuntó el objetivo fundamental de su exposición: determinar cuáles eran las reglas principales que se habían ido desarrollando en el nivel federal en materia de campañas en radio y televisión, en Internet y en medios impresos, y entender de qué manera podían impactar en el ámbito local.

Señaló que una premisa fundamental que era importante comprender –y que constituía una experiencia que seguramente habían vivido muchas personas del auditorio como funcionarios electorales– era que el derecho electoral integraba cada día mayores precedentes como fuentes de su propio derecho, además de lo que formalmente estaba en las mismas leyes. Y no eran la excepción, sino al contrario, un ejemplo vivo de esto, los asuntos que tenían que ver con radio y televisión, Internet y medios impresos. En consecuencia, haría algunas reflexiones finales en torno a las experiencias de 2009.

Para ello, comenzó formulando la pregunta de qué era importante conocer en radio y televisión, a lo que respondió que había que sa-

<sup>2</sup> Consejero del Instituto Federal Electoral.

ber qué instrumentos normativos regulaban la materia; cuáles eran las autoridades y los obligados en lo relativo a radio y televisión, desde el ámbito electoral; cuáles eran los elementos o las principales reglas de juego, los elementos regulados, particularmente en dos ámbitos: los tiempos y los espacios, por un lado, y por el otro los contenidos, el tema polémico de los contenidos que, desde luego, se tenía que abordar; y, finalmente, cuáles eran los actos de autoridad que desde el ámbito federal se ponían en operación cada vez que había una presunta violación legal en materia de radio y televisión.

Respecto a los instrumentos legales, señaló que se abría un campo amplísimo de fuentes jurídicas en materia de radio y televisión. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 41, había abierto todo un apartado de radio y televisión y había establecido normas técnicas relacionadas con el tema: de repartición de tiempos, de repartición de proporciones. Consideró que era interesante, incluso, ese punto de partida.

El *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) contenía toda la regulación en materia de radio y televisión. Por tanto, estos dos instrumentos jurídicos (Constitución federal y Cofipe) hacían un aporte muy importante.

Recordó que el Instituto Federal Electoral (IFE) era la autoridad exclusiva en materia de radio y televisión cuando ésta tocaba el ámbito electoral, ya fuera en elecciones federales, en elecciones de gobernador, de diputados o, incluso, en elecciones municipales.

En esos momentos, el IFE era el gran programador de las elecciones extraordinarias, por ejemplo, de San Cristóbal de la Barranca y Gómez Farías, en Jalisco, es decir, tanto de nivel local como de nivel federal.

El *Reglamento de Radio y Televisión* emitido por el IFE era el referente técnico que se tenía hasta el momento en el tema, y el *Reglamento de Quejas y Denuncias* del IFE era el que regulaba los procedimientos administrativos o jurisdiccionales de primera instancia, según se quisiera ver. Era importante tener presente los procedimientos sancionadores.

El consejero Virgilio Andrade apuntó que lo que normaban fundamentalmente las reglas del ámbito local, en materia de radio y televi-

sión, eran los contenidos de lo que se podía y lo que no se podía, o eran incluso reglas de fiscalización en relación con radio y televisión.

Precisó que también se debían tener presentes los más de cien acuerdos emitidos por el IFE en relación con radio y televisión para ir ajustando y adaptando la materia a la realidad, y citó un ejemplo que consideró muy ilustrativo: el que regulaba qué hacer en los programas culturales o en los partidos de fútbol, cuando había obligación de pasar seis *spots* por hora.

Eso había requerido un conjunto de reglas que respondieran, entre otras, a las siguientes interrogantes: ¿Cómo pueden reponer los concesionarios de radio y televisión los *spots* que no han transmitido? ¿Cómo se distribuyen en los niveles local y federal cuando se trata de una misma programación porque es la misma entidad federativa?

También debían tenerse presentes en la regulación de los tiempos de radio y televisión los criterios y resoluciones del IFE y de los tribunales electorales, pero particularmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que también fueron definiendo las reglas de juego, y, desde luego, las diversas leyes en materia de radio y televisión, pues no se podía desconocer ni la *Ley Federal de Radio y Televisión*, ni la *Ley Federal de Telecomunicaciones*, que eran los instrumentos que iban definiendo a la industria de radio y televisión.

En esta parte de su exposición, el consejero Virgilio Andrade se refirió a la concurrencia de las autoridades en el tema, es decir, a que el IFE y los institutos electorales locales eran concurrentes. La responsabilidad principal de los institutos electorales locales consistía en proponer la programación de los promocionales de acuerdo con la votación local, pero el IFE tenía la facultad de ratificar o de modificar dicha programación. En todo caso, el punto de partida lo tenía el órgano local, desde luego el Tribunal, y en casos extremos la Secretaría de Gobernación y la de Comunicaciones y Transportes, cuando existían violaciones sistemáticas y había que entrar al terreno de cuestionar si las concesiones podían seguir o no.

En cuanto a los sujetos obligados, dijo que el tema era muy interesante, pues siempre se había vivido con la idea de que sólo lo eran los

partidos, pero a partir de la reforma electoral de 2007 también los particulares eran sujetos obligados y, por lo tanto, sancionables. Desde luego, también lo era toda la industria de la radio y la televisión en sus tres dimensiones: la dimensión comercial de concesionarios, la dimensión cultural y educativa de permisionarios y la dimensión de los cableros, que aunque no tenían obligación de programar, sí tenían obligación de retransmitir la señal de los canales originales.

A continuación, el consejero Virgilio Andrade explicó cómo se regulaban los tiempos y espacios en materia de radio y televisión. Dijo que, conceptualmente hablando, había dos grandes principios:

1. No se podía contratar comercialmente en radio y televisión; esa era la gran reforma de 2007. Ese era el gran punto que abría el principio de equidad.
2. No se podía transmitir propaganda gubernamental durante las campañas, salvo las excepciones establecidas en la propia Constitución.

Sobre el segundo principio apuntó que la Constitución era tan restrictiva, que el IFE había tenido que emitir reglas, las que fueron aceptadas por todos.

Precisó que los espacios y los tiempos que se usaban eran los del Estado, y que la gran diferencia respecto de antaño era que los tiempos del Estado estaban distribuidos entre las 6 de la mañana y las 12 de la noche por mandato de la Constitución, y no nada más eso, sino que se repartían los minutos a lo largo de todo ese espectro horario.

Ello hacía posible que los partidos políticos y las autoridades electorales estuvieran presentes todos los días en la radio y la televisión, que era tiempo ordinario que incluía a los partidos locales en televisión, cinco minutos con 45 segundos al día, es decir, se trataba de unos 14 *spots* al día y siete minutos con 48 segundos en la radio, que se traducían en unos 16 *spots* al día.

Durante campañas e intercampañas, todo el tiempo del Estado en la televisión y casi todo el de radio, se tenía que dedicar a las elecciones, lo cual sumaba un total de 48 minutos que se distribuían de

distinta forma, 70% proporcional y 30% igual. Igualitario si se trataba de partidos, minutos por hora, de dos a tres minutos. En precampaña, 12 minutos para partidos, 36 minutos para autoridades electorales; en campaña, 18 minutos para partidos, 30 minutos para autoridades electorales, y si se trataba del ámbito federal, la campaña tenía 41 minutos para los partidos políticos.

Comentó que lo único que ilustraba lo anterior era la complejidad de la distribución de los tiempos. Y para mostrar que ésta podía ser aún mayor, explicó que si se trataba de una pauta compartida como la del Distrito Federal, que necesariamente se transmitía en los canales nacionales, tenía que compartir el tiempo con la pauta federal, y además con la del Estado de México en radio, porque el Estado de México no tenía estaciones que cubrieran toda la entidad y, por lo tanto, se tenían que utilizar las del Distrito Federal.

El consejero Virgilio Andrade dijo que ejemplos como el anterior permitían vislumbrar el siguiente tema, que era el de los criterios: ¿Qué tipos de reglas había aprobado el IFE para poder hacer administrable esa reforma?

Primero. Todos los *spots* duraban lo mismo, 30 segundos, por lo que algunos decían que el IFE había *espotizado* las campañas. Sin embargo, en su opinión, habría que considerar eso, porque en la Constitución y en el Cofipe se establecía que podía haber *spots* de uno o de dos minutos. Entonces, realmente, la *espotización* venía de la ley, no de la decisión del IFE.

El consejero Virgilio Andrade explicó que todos los partidos se podían ver a toda hora. Es decir, había un esquema de corrimiento vertical y se programaba de tal manera a los partidos durante las campañas que se iban a ver en un periodo de tiempo a toda hora, todos se iban a ver en los horarios de mayor audiencia, todos se iban a ver en los horarios de niños, todos se iban a ver en la mañana en algún momento de un periodo del tiempo. Eso era parte del principio de equidad.

Dijo que se podía utilizar material genérico o material específico; los partidos locales, reiteró, estaban programados, pues el IFE había emitido criterios especiales, por los ejemplos que mencionó con anterioridad.

A continuación, advirtió que el tema que abordaría era el más polémico, que era propio del IEDF y de las campañas del Distrito Federal: el que se refería a si las entrevistas en radio y televisión eran válidas mientras no se comprobara que había habido pago de por medio. Y subrayó que este criterio, aunque controvertido, era el que prevalecía.

El argumento en favor de éste era que no podía haber prohibiciones adicionales, porque los tratados internacionales en materia de libertad de expresión establecían que sólo aquello que estuviera estrictamente señalado estaría prohibido.

Los argumentos en contra tomaban en consideración elementos de abuso de derecho o de fraude a la ley, proponían utilizar un criterio garantista y, por lo tanto, considerar caso por caso.

Los pautados se contrataban sólo con concesionarios de la entidad federativa de que se tratara, excepto si no los cubría la propia entidad, como ocurría con el Estado de México, que tenía que utilizar los del Distrito Federal; en zonas metropolitanas se compartían las pautas, como era el caso del Distrito Federal y donde no había bloqueo de señales, es decir, las redes nacionales para campañas locales no tenían pautado.

Anunció el expositor que a continuación trataría el tema de los contenidos. Comentó que la propaganda denigratoria o calumniosa había sido prohibida desde 1990 en el Cofipe, pero que ya en esos momentos estaba prohibida por mandato constitucional.

Con relación a las reglas para poder entrar a determinar si un contenido era contrario a la Constitución o no, refirió en primer lugar que sólo se actuaba a petición de parte y que ésta era una regla muy valiosa. Es decir, no se tenía oficiosamente que ver los promocionales, lo cual, en su opinión, sí era censura; pero cuando se hacía a petición de parte, no había censura.

En lo referente a la determinación de si en la propaganda existían imputaciones falsas de delitos, ofensas u otras irregularidades que pudieran ser expresión de un ánimo de destrucción, alejado de criterios de veracidad o de proporcionalidad y, por tanto, violatorias del artículo 6º constitucional, comentó que la autoridad era rigurosa en la aplicación de esta norma, por estar dichas irregularidades inmersas en procesos

electorales, y que, en cambio, era más tolerante cuando se hacían críticas a políticas públicas.

Consideró importante explicar qué era lo que el IFE hacía en estos casos, porque esto también iba permeando los criterios de las autoridades locales y por eso era importante observarlo desde el ángulo federal.

Dijo que precisaría cuáles eran los actos de autoridad, para poder entrar a la materia de radio y televisión. Refirió en primer lugar que cuando existía un procedimiento en el que había presuntas violaciones legales, el IFE tenía la posibilidad de aplicar medidas cautelares. Eso no era muy común en otras ramas del derecho, pero sí en el ámbito electoral, que operaba desde 2007, y se podría concluir que incluso era una atribución constitucional que tenía el IFE, la cual ejercía a través de una comisión.

Señaló que las medidas cautelares que el IFE aplicaba en esta materia consistían fundamentalmente en retirar los promocionales del aire en materia de radio y televisión. Consideró importante aclarar que el retiro no implicaba automáticamente que fuera a haber sanción, porque el retiro era para preservar ciertas condiciones de equidad.

También mencionó que se aplicaba el procedimiento especial sancionador, que era un procedimiento *express*, pues duraba aproximadamente cinco días, lo cual en algunos casos era flexible, pero en esencia eran cinco días, y lo que se experimentaba permanentemente en este tema eran votaciones divididas. ¿Por qué? Porque estaba el criterio de la libertad de expresión, por una parte, frente a criterios más rígidos o más ortodoxos en esta materia, reconociendo que era prácticamente inevitable y no sólo condición de autoridad, sino condición humana tener un punto de vista distinto.

Continuando con su exposición, el consejero Virgilio Andrade se refirió a la regulación de Internet. Dijo que no tenía regulación expresa en el nivel federal, excepto una norma, y al respecto explicó que como no había sido regulado el artículo 134 constitucional sobre las imágenes de los servidores públicos, el IFE había emitido un reglamento sobre el uso de propaganda de servidores públicos y, en ese sentido, lo que se había hecho era simplemente establecer que sí podía haber pági-

nas de Internet de los servidores públicos con su imagen, pues parecía desproporcionado y absurdo que no fuera así. En general, en Internet había flexibilidad, incluso para la propaganda negativa o calumniosa o denigratoria, por la propia naturaleza del medio; se había registrado un antecedente de mayo de 2009 que así lo establecía.

En cuanto a medios impresos, apuntó que la única regulación que existía, independientemente de que lo que se pagaba era fiscalizable, prohibía las inserciones de gobierno en campaña, que habían sido observadas, aunque existían sus excepciones casuísticas, y prohibía las referencias calumniosas o denigratorias. Con la reforma se había abierto el derecho de réplica, que era exigible por el IFE, y también, en un caso de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, se había establecido que era sancionable aquél que denigrara o calumniara a otro en su carácter de persona.

Como reflexiones finales, dijo que en términos de tiempos de radio y televisión era razonable que no hubiera contratación comercial, pero no había certeza de que fuera razonable el uso de los 48 minutos.

A lo anterior agregó que también cabía la reflexión de si sólo debían ser *spots*, pues podrían ser programas de televisión más largos, y esa flexibilización podría dar algo más armónico.

Al referirse a los contenidos, consideró positivo que se pudiera conocer de esto a petición de partes y no de manera oficiosa, pero afirmó que siempre iba a ser un asunto dividido, pues siempre iba a haber tendencias pendulares en el tratamiento de estos temas, e Internet, por su propia naturaleza, tendía a ser más libre.

## Hacia una nueva reforma electoral en el Distrito Federal

---

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO<sup>3</sup>

El doctor Lorenzo Córdoba Vianello anunció que iniciaría fraseando el título de su presentación para comenzar con una pregunta, es decir, ¿una nueva reforma electoral en el Distrito Federal?

Y expresó que contestaría ambiguamente. Sí y no. Sí y no por los tiempos que corrían. Es decir, sí, porque creía que una revisión y adecuación de las normas electorales no solamente era pertinente, sino que, en muchos sentidos, preveía problemas que podían eventualmente generarse.

Y no, porque, desafortunadamente, en este contexto se había ido generando la idea de la reforma o de las reformas electorales bajo la especie o bajo su característica de contrarreforma. Y si bien era cierto que la gran columna vertebral de las reformas electorales que en los últimos dos años habían ocupado al país en su conjunto –es decir, tanto en el plano federal como en el plano local– era justamente la que había delineado en su intervención el consejero Virgilio Andrade, el nuevo modelo de comunicación político-electoral había supuesto una conformación, o una redacción constitucional, bizarra y absolutamente reprobable desde el punto de vista de técnica constitucional.

Pero, en todo caso, consideraba que había sido necesaria, visto el tamaño del monstruo que se intentaba atajar y vistos los grandes pode-

<sup>3</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

res que se afectaron con esa reforma, que eran, por cierto, justamente los que habían generado la especie de la contrarreforma electoral en general.

Entonces, hacia una nueva reforma electoral en el Distrito Federal, sí, en la medida en que ésta fuera una reforma de ajuste, de afinamiento, de precisión de las normas, pero no en la medida en que fuera interpretada en la lógica de la contrarreforma.

Después de estas reflexiones preliminares, el ponente comenzó su exposición con tres premisas. La primera era que las reformas electorales son necesarias y que, de no darse oportunamente, se corre el riesgo de lo que ya se pudo constatar en carne propia: una década de prácticamente no modificación de las normas electorales, es decir, normas añejas, normas con deficiencias en términos de lagunas, normas que generan efectos no queridos y que no son atendidos, etcétera.

Es decir, el doctor Lorenzo Córdova creía, en este sentido, que era pertinente la revisión con relativa frecuencia del marco normativo electoral, pues, de todas las áreas del derecho público, la materia electoral era la que estaba sujeta a un dinamismo inusitado. Él consideraba que los cambios y las adecuaciones eran necesarios para comprender y para regular nuevos fenómenos que eventualmente no hubieran sido previstos.

Diez años de legislación, como había ocurrido en el plano federal, sin una regulación legislativa del fenómeno de las precampañas, sólo por poner un ejemplo, era algo que no debía suceder.

Puntualizó que en un contexto de normalidad democrática no serían necesarios tantos ajustes, pero la historia electoral mexicana era una historia fundada en el combate y en la marginación del fenómeno de la desconfianza. Y una de las rutas que históricamente se habían seguido era la de hacer normas claras, puntuales, tal vez excesivamente puntillosas, que tendieran a acotar la discrecionalidad de las autoridades.

Las normas electorales, en el caso de México, eran descritas por algunos como una especie de cartas de navegación sumamente detalla-

das que permitían hacer llegar los procesos electorales a buen puerto. Pero, más allá de la exhaustividad y el particularismo de las normas, los cambios también en materia electoral eran, como decían los alemanes, parte de una reforma interminable.

La segunda premisa a la que hizo alusión fue que las nuevas normas siempre requieren ser probadas, puestas a prueba. Y en el caso de las normas electorales, las elecciones eran precisamente la prueba del ácido de la efectividad y, en todo caso, de la pertinencia o de los efectos no queridos tal vez por las normas que habían sido renovadas; máxime cuando éstas innovaban modelos.

Así, todo ese conjunto de nuevas normas que desde 2007 se habían venido planteando a lo largo y ancho del país en el plano federal y las consecuentes reformas en el ámbito local se habían puesto a prueba, a lo largo de esos años, pero de manera particular precisamente en 2009; de ahí la oportunidad de repensar las normas una vez que ese proceso había terminado.

La tercera y última premisa a la que hizo referencia fue que las nuevas normas, en términos generales –las federales y las locales–, contrariamente a las advertencias de los detractores de la reforma, funcionaron, es decir, él creía que el balance al concluir los procesos electorales de 2008 y 2009 era un balance contrario a lo que muchos habían opinado.

Como analista electoral, consideró que las normas electorales, con sus defectos intrínsecos, con todos los problemas que evidenciaron, al final del día funcionaron, con lo cual la idea de una contrarreforma le parecía no tener sentido.

Y puntualizó que funcionaron a pesar de: 1) el fuego cruzado constante de parte de los concesionarios; 2) la orfandad de las normas en su aplicación por parte de los partidos políticos, que fueron los primeros en intentar darle la vuelta; 3) el abandono a su suerte de las autoridades electorales por parte de los mismos partidos políticos y del gobierno. Y también, a pesar de algunas decisiones equivocadas, criticables, de las autoridades electorales, y de las decisiones pendulares y en ocasiones desnaturalizadoras de la reforma por parte de las autoridades jurisdic-

cionales. Como aquella idea –que manifestó no acabar de comprender todavía– de que había un tipo de propaganda que no era cuantificable, ni en dinero ni en especie.

En esta parte de su exposición, el doctor Lorenzo Córdova centró sus comentarios en las normas electorales del Distrito Federal, que seguían, en general, esta última reflexión. Desde su punto de vista, las nuevas normas electorales que se pusieron a prueba en el proceso 2008-2009 eran normas que en términos generales funcionaron, y no funcionaron mal, aunque evidenciaron algunos problemas que creía indispensables de atender, de cara –insistió– a una reforma de ajuste.

Consideró que en la nueva agenda legislativa del ámbito local se deberían considerar tres cuestiones. La primera no era nueva, pues ya se había planteado con la disposición de las normas electorales locales de determinar la anulación de una elección en caso de haberse constatado el rebase en los topes de gasto de campaña en alguna de las demarcaciones. No era una norma nueva: era una norma revisada en la última reforma electoral local, pero que había acompañado toda la vida electoral local del Distrito Federal, salvo la elección de 1997, justamente cuando el IFE se hizo cargo de organizar las elecciones locales.

El ponente señaló distintos tipos de problemas que él encontraba en la disposición. El primero era de carácter estructural. Aclaró que él compartía el sentido que inspiraba estas normas o este conjunto de disposiciones, es decir, le parecía que los topes de gastos de campaña tenían una finalidad fundamental en términos de proporcionar equidad en las condiciones de la competencia.

Creía que la violación a los topes de campaña era una de las violaciones más graves que existían durante los procesos electorales y, por tanto, debía ser sancionada de manera ejemplar, pues lo que estaba en juego era la garantía de uno de los principios rectores de los procesos electorales, las condiciones de equidad.

Sin embargo, insistió en que el problema estructural, más allá de esta coincidencia de entrada, al menos desde su punto de vista, tenía que ver con su eficacia y con su aplicabilidad. Algo estaba mal en una norma que, a pesar de haber sufrido algún tipo de modificación, man-

tenía su sentido profundo a lo largo de toda su existencia; algo estaba pasando con esa norma cuando había sido aplicada tres veces, y las tres veces echada para abajo. Algo estaba mal, y creía que esto tenía que ver en buena medida con una serie de dilemas intrínsecos a la regulación actual de la disposición.

Refirió que el primer dilema tenía que ver con el tipo de fiscalización a través del cual se determinaba el rebase o no de los topes de gastos de campaña. El gran dilema en términos de fiscalización se planteaba entre una fiscalización expedita, rápida, pero inevitablemente menos exhaustiva, y otra más amplia, más profunda, pero que necesariamente insumía más tiempo. Dado el carácter de definitividad que rige los procesos electorales, poder determinar con un ejercicio de fiscalización el eventual rebase de los topes de gasto antes de que se actualice la toma de posesión del candidato ganador, plantea un dilema que tiene que resolverse.

El segundo dilema era el del tipo de procedimientos que tenía a su cargo el IEDF para poder determinar o no el rebase, constatar o no el rebase de los topes. Era el dilema de si se trataba de un procedimiento inquisitivo o de un procedimiento dispositivo. Es decir, si se hacía un procedimiento que solamente iba a tomar en cuenta las pruebas que habían sido aportadas por las partes denunciantes o si tenía facultades de investigación que trascendían las pruebas aportadas y podía allegarse pruebas adicionales.

Le parecía que era un dilema que justamente en la última aplicación, en los casos de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo, nuevamente se había puesto sobre la mesa y al final del día había tenido que resolverse por la vía de interpretación, tanto de la autoridad administrativa electoral, como de la autoridad jurisdiccional; pero –insistió– seguía sin estar resuelto desde el punto de vista normativo, al menos no lo estaba con claridad.

Otro dilema –el tercero– era el que tenía que ver con el tipo de sanciones. Y es que aquí estaba en buena medida la nuez del problema. Nulidad de la elección, sí-no. Y ésta era la sanción más grave del abanico del espectro posible de las sanciones consideradas en las normas electorales.

Y si se decía sí nulidad, se enfrentaba el problema de ¿qué significa que sea determinante?

Imposibilidad de participar, era un buen aliciente para no cometer las infracciones, aunque al final del día la nulidad daba la posibilidad de participar en la elección extraordinaria, ¿a quién, al candidato infractor o al partido político?

Al respecto, comentó que no le hubiera gustado ser un ciudadano panista (militante del Partido Acción Nacional) con residencia en la delegación Miguel Hidalgo, de haber prosperado la nulidad que se decretó en la última elección para delegado. No quería pensar en el caso de ese ciudadano al tener que ir a votar en una elección extraordinaria, pues reconocía que se sentiría como un ciudadano al que le han inculcado el derecho del voto libre, que supone, entre otras cosas, tener un abanico de alternativa real. Insistió en que no estaba planteando soluciones, sino los dilemas que estaban detrás de este punto, porque creía que había que hacerse cargo de esos dilemas.

Y además, sancionar penalmente a los candidatos. Comentó que, si bien recordaba, se trataba de una iniciativa precisamente del partido que había estado a punto de ver en la cárcel por este tipo de sanciones a dos de sus candidatos, de sus prominentes políticos.

Concluyó al respecto que se había exagerado y era necesario hacer un replanteamiento. Él creía que el tipo de sanciones que estaban previstas acababa determinando en buena medida la inaplicabilidad de una norma de la que –reiteró– compartía el sentido.

En esta parte de su exposición, el doctor Lorenzo Córdova apuntó que como el tiempo de su participación en la mesa de trabajo era muy breve, puntualizaría las dos cuestiones restantes.

Una de ellas tenía que ver con la asignación de diputados plurinominales a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dijo que entendía la intención, pero le parecía que se había logrado una fórmula absolutamente bizarra en la última elección. ¿Por qué?

En primer lugar, porque era una vía de medio y las vías de medio muchas veces no eran buenas; no se trataba de equilibrios entre la lógica de las listas cerradas y la lógica de las listas abiertas.

Y en este sentido, por aquello de que había dos listas: una lista *a*) predeterminada por el partido, que era una lista cerrada, y una lista *b*) que dependía de la volatilidad electoral.

En su opinión, cuando había un sistema de listas abiertas, había empoderamiento del elector, pero enfatizó en que si se iba a hacer eso, entonces había que hacerlo en serio.

En segundo lugar porque, en su opinión, era una fórmula mal construida hasta en términos de su redacción. Todas estas normas comenzaban diciendo que el principio rector sería el de la proporcionalidad pura. Pero inmediatamente después introducían algo incorrecto, que era la cláusula de gobernabilidad, ante lo cual surgiría la pregunta: ¿cómo va a haber proporcionalidad pura si hay cláusula de gobernabilidad?, cuando por definición la cláusula de gobernabilidad excluye la proporcionalidad pura. Consideré entonces que la cláusula mencionada debería salir de la legislación local del Distrito Federal, pues había estado presente desde hacía una década; hizo hincapié en que dicha cláusula debía suprimirse si se quería una democracia de calidad, porque era lesiva de la calidad democrática.

Reforzó su postura con lo hecho en el ámbito federal, donde justamente se había abandonado la cláusula de gobernabilidad y se había empezado a poner techos de sobrerrepresentación. Pero en el Distrito Federal, además de la cláusula de gobernabilidad, de la apelación a una cláusula de representación proporcional pura, se ponía un tope de sobrerrepresentación profundamente cercano y que no se había actualizado.

En este punto, aventuró la suposición de qué hubiera pasado si tres o cuatro fuerzas políticas que hubiesen acumulado un número consistente de votos no hubieran alcanzado el reparto por alguna otra razón, hubieran perdido el registro, no hubieran alcanzado el reparto proporcional: cómo se habrían aplicado los tres puntos porcentuales de sobrerrepresentación para los partidos políticos.

Conjeturó que, si se hacían cuentas matemáticas, se habría llegado a una hipótesis en la que habría diputados de representación proporcional por asignar, pero que no se podrían asignar en virtud del tope de sobrerrepresentación.

Por lo anterior, insistió en que era equivocada la forma como se integraba la lista *b*), a partir del porcentaje de votación en las demarcaciones y no en número absoluto de votos, pues había una contradicción en este sentido.

Por un lado, los votos aportados en cada una de las elecciones, es decir, los diputados servían para determinar el número total de votos y, consecuentemente, el porcentaje total que permitía determinar cuántos diputados se asignaban a cada partido. Pero después ya no era el número total de votos en una proporción total, sino en una proporción parcializada en cada distrito para determinar el lugar.

Insistió que el problema era que se alteraba además la cuestión de género en términos de la representación. Es decir, que se había apostado mucho a medir, a blindar las cuotas de género en la representación, y por esta lógica acababa desnaturalizándose.

En este punto, el doctor Lorenzo Córdova advirtió que por el breve tiempo de participación que restaba, solamente enunciaría la última cuestión, que se refería a que el *Código Electoral del Distrito Federal* era omiso en señalar qué pasaría con los partidos políticos nacionales que perdieran su registro, pero que por alguna presencia particular geográfica tuvieran un número de votos que, en otra circunstancia, de haber sido un partido político local, hubieran podido preservar el propio registro.

Precisó que, una vez concluido el proceso electoral en 2009, se observaba ese problema, precisamente con la desaparición como partido político nacional del Partido Socialdemócrata, el cual había obtenido en el Distrito Federal un número de votos superior incluso a algunos partidos que mantenían el registro. Estimó que lo que iba a pasar con ese partido en el Distrito Federal abría la puerta a un margen de discrecionalidad que no era para nada pertinente.

Consideró que el legislador tendría que tomar cartas en el asunto y, en razón de los límites que le imponía el tiempo, dio fin a su exposición sugiriendo una reforma de ajuste que se hiciera cargo por lo menos de los tres puntos señalados. Expresó que, seguramente, la revisión podría ser mucho más exhaustiva e integral, pero no debería dar pie a una contrarreforma electoral.

## Regulación de campañas electorales en el Distrito Federal

---

ARMANDO I. MAITRET HERNÁNDEZ<sup>4</sup>

El magistrado Armando Maitret manifestó que expondría algunas cuestiones novedosas del presente y el futuro de la legislación electoral, a partir de la experiencia que habían tenido el IEDF y el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), con motivo del proceso electoral que concluyó en 2009.

Afirmó que, en general, las normas electorales que regulaban las precampañas y las campañas en el Distrito Federal se inscribían en una tendencia a proteger la igualdad y la equidad en la contienda, pues, como prácticamente todas las legislaciones, establecían plazos, características, restricciones, etcétera.

Al referirse en términos generales a estas normas, las consideró positivas –por ejemplo, las que ordenaban retirar la propaganda para no dañar el medio ambiente–. Pero cuando aludió al diseño de estrategias de campaña en el Distrito Federal, señaló que, en los hechos, terminaban siendo sólo estrategias para tapizar la ciudad con propaganda electoral con la que, sin duda, se llegaba a conocer, a veces hasta el cansancio, la imagen del candidato, pero remotamente sus ideas.

Aclaró que en su intervención no abordaría todas las reglas que regulan las precampañas y campañas, sino algunos aspectos problemáticos a los que se enfrentaban las autoridades electorales en los procesos de elección. Y el interés en hablar de este tema radicaba en que el IEDF se había visto inmerso, al igual que la autoridad electoral federal, en

<sup>4</sup> Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

una gran cantidad de quejas derivadas de las actividades de precampaña y de campaña.

Precisó al respecto que en el proceso electoral se habían presentado 257 quejas, de las cuales 236 se relacionaba con estos temas, y que esta información estaba en la estadística del Instituto, para mayor detalle.

Refirió, como aspecto anecdótico relacionado con el tema, que unos meses antes de la realización del congreso, cuando recién se había establecido la reforma electoral, él recibió una invitación, también del IEDF, para hacer un análisis de la misma. Y que casi debió actuar entonces como un adivinador del futuro respecto a qué iba a suceder.

En su participación en la mesa, se referiría en cambio a lo que había pasado y se focalizaría en las campañas, tomando cinco casos en particular. El primero, relacionado con el desgaste institucional (se refería al partido político, al Instituto y a los tribunales), fue la elección interna de los partidos políticos, particularmente en el caso Iztapalapa.

Subrayó que no se podían aislar las campañas electorales de los procesos internos de selección de los partidos políticos, sobre todo en cuanto a los plazos para la conclusión de estos procesos de selección. Consideró totalmente ejemplificativo el caso Iztapalapa, porque el partido político responsable, fundamental en estos hechos, había decidido hacer su elección el 15 de marzo, cuando por ley debía haber acabado su proceso el 21. De manera tal que a partir de ese momento lo que había seguido era un proceso de cómputo con impugnaciones. Ya la consejera Carla Humphrey había adelantado en su participación en el congreso que cuando la Sala Superior resolvió en definitiva este caso, quedaban sólo 23 días antes de la jornada electoral.

Las boletas impresas con el nombre de una candidata que había perdido el registro por decisión jurisdiccional, la imposibilidad material de reponer las boletas con el nombre de la candidata que jurídicamente se debía registrar y una decisión política de que los electores que apoyaban a la candidata tendrían que votar por un tercer candidato: todo ello configuraba un problema que quedó sin definir. En los orígenes estaba la no existencia para los partidos de la obligación real y efectiva de terminar sus procesos electivos en una fecha cierta.

Y esto era importante, porque si se quería igualdad en las contiendas, campañas electorales igualitarias y equitativas, los ciudadanos debían tener desde el inicio la posibilidad de escuchar a los candidatos que efectivamente iban a ser votados, y no como había ocurrido en el caso de la candidata que al final jurídicamente debía ser registrada, a la que le quedaron apenas dos semanas para su campaña, cuando se habían agotado prácticamente los recursos para realizarla.

Consideró entonces el magistrado de suma importancia establecer legalmente, en el ámbito de la reforma, que efectivamente terminaran los procesos en la fecha legal, y por terminar tenía que entenderse el agotamiento de todas las instancias impugnativas.

Mencionó a continuación otro tema, que había sido muy importante y muy debatido entre los consejeros y luego entre los magistrados del Tribunal: el relacionado con actos anticipados de precampaña, refiriéndose en particular al caso de Alfredo Vinalay. Pensaba que comprendía muchas aristas que permitirían recoger experiencias para mejorar las normas. La primera, de dónde obtenían recursos los legisladores que tenían que dar informes legislativos en la forma en que los daban: en el nivel federal, con el absurdo posicionamiento o compra de *spots* en radio y televisión, y en el nivel local tapizando la delegación Benito Juárez con carteles de su informe legislativo. Como autoridad, sólo podía hacer lo que la ley le permitía.

Desde su punto de vista, si la ley no lo regulaba, no tenía por qué estar divulgando su imagen ante el electorado. Era obvio que se trataba de un caso en el que había un posicionamiento anticipado con intenciones políticas.

Sin embargo, por determinadas razones no había competido en la elección interna, de manera tal que si un acto anticipado de precampaña significa aquellos actos prohibidos por la ley en los cuales alguien trata de posicionarse ante el electorado de su partido en un proceso interno, si él no había participado en proceso alguno habría que definir con claridad si esto constituía un ilícito de los llamados de peligro, es decir, que la simple exposición pública de alguien con la intención indubitable de participar en una elección era configurativa de sanción aunque no estuviera prevista más que la pérdida de registro.

Y en segundo lugar, si era un ilícito administrativo de resultado. Es decir, que sólo si participaba en un proceso electivo interno se vulneraba el principio de equidad, que era lo que se protegía con la norma y, por tanto, sólo en ese caso cobraba sentido la aplicación de la consecuencia, es decir, de la sanción en cuanto negativa de registro, o cancelación del mismo si es que se hubiera entregado.

Entonces, en opinión del magistrado Maitret, éste era un tema en el que también se tenía que abundar en la reforma, de manera tal que en el Distrito Federal era una importante oportunidad de regular, si es que se quería, los informes de los legisladores y de todas las autoridades, para evitar las simulaciones y las defraudaciones a la ley y prever, en todo caso y con mucha precisión, si se trataba de un ilícito administrativo o de peligro y no de resultados.

Recordó que la decisión del caso Vinalay se había votado por mayoría en el TEDF y, después, en la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF se había confirmado la votación minoritaria.

Respecto a la participación de funcionarios, refirió que en el proceso electoral habían conocido de un asunto interesante tanto el IEDF como el TEDF, asunto que habían resuelto a partir de la interpretación, dada la deficiencia regulativa. Era el caso de ciertos funcionarios públicos que participaban, en calidad de tales, haciendo difusión de su imagen, pero con mucha antelación a los procesos electivos —y acotó que no se estaba refiriendo a Enrique Peña Nieto, ni a ningún otro gobernador.

Se trataba de José Luis Muñoz Soria y Agustín Torres Pérez, que en 2007 y 2008 habían distribuido mochilas, útiles escolares, tarjetas de apoyo de programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, donde aparecía su nombre, y un entonces diputado, Tomás Pliego, había impugnado estos actos para que se les cancelara su registro.

Precisó el magistrado Maitret que en ese caso se había sentado un criterio interesante, al determinar el Tribunal que no se podía *ad infinitum* revisar los actos que en su calidad de funcionarios públicos estuvieran cometiendo para efecto de posicionarse, sino que tendría que acotarse el ámbito temporal de la actuación de la autoridad electoral.

Consideró que era muy desgastante dejar normas tan abiertas y que cuando la autoridad electoral tuviera que ocuparse de labores más importantes le llegaran quejas diciendo en forma genérica que “algún funcionario está promoviendo su imagen”, cuando efectivamente no iba a tener ningún efecto jurídico-electoral su actuación.

Por lo anterior, estimó necesario regular de manera tal que, en el ámbito de las respectivas atribuciones de la autoridad electoral, cuando se tratara de procesos electorales, las autoridades de control y vigilancia de los respectivos órganos pudieran sancionar los actos de promoción individual que hicieran los funcionarios públicos con recursos de esa naturaleza, es decir, recursos públicos.

El ponente precisó que no se referiría a la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña, no sólo por el tiempo de su intervención, sino también porque el doctor Lorenzo Córdova ya lo había explicado muy bien, pero apuntaría que era necesario rediseñar no sólo la institución.

Consideró importantísimo que el legislador se hiciera cargo de revisar las atribuciones de la Unidad Técnica de Fiscalización, de la Comisión de Fiscalización y del propio Consejo General, puesto que, en su opinión, había que empatarlas, y no empalmarlas ni hacerlas disfuncionales.

En esta materia, había que redefinir los alcances del procedimiento de revisión preventiva al que se refería la ley y su compatibilidad con el procedimiento ordinario de fiscalización y los derechos y garantías que allí se establecían.

Dijo que la nulidad de la elección que se impugnaba no significaba la pérdida de otro tipo de derechos de los partidos políticos. Estimó que quizá una propuesta para reflexionar era la revisión de esta norma que siempre se había impugnado y siempre habían revocado las instancias federales.

Al respecto, precisó que si realmente esto estaba importando tanto como parecía en el Distrito Federal, había que pasar a mecanismos más eficientes. En su opinión, un mecanismo más eficiente –quizá imitando el sistema colombiano– era la revocación de la investidura cuando, con posterioridad al proceso electoral, se realizara una exhaustiva y clara fis-

calización, en la que se garantizaran todos los derechos del fiscalizado, y se demostrara que había habido un rebase de los topes de gastos de campaña –y allí se podía introducir, si se quería, con toda claridad, qué significaba determinante–. Entonces se podía pasar a las consecuencias jurídicas tan drásticas como no permitir que alguien que había llegado de manera espuria al poder terminara gobernando al resto de los electores.

Conferencia magistral

# ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL\*

---

Doctor José Thompson\*\*

\* En su conferencia magistral, el doctor José Thompson expuso el tema con base en la ponencia que se transcribe a continuación. El autor agradece la invaluable colaboración de Lucía Coto, funcionaria del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), para la recopilación de la información actualizada necesaria.

\*\* Abogado y profesor universitario costarricense, especializado en derecho internacional. Es director del CAPEL, programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones.



Motivo de debate y de interpretaciones, la cuestión de la abstención en el ejercicio del voto y las motivaciones que la generan requiere aclaraciones, tanto en su sentido mismo como en las implicaciones que válida y jurídicamente pueden asignársele.

En esta colaboración se aborda la cuestión del concepto, la naturaleza y los elementos discernibles en este fenómeno, trayendo elementos de diversas posiciones doctrinales para tener una visión más completa de su homogeneidad o heterogeneidad y de sus implicaciones para la salud del régimen democrático. Para el caso particular de América Latina, en los 18 países considerados, importa también cotejar la variedad de regímenes en materia de ejercicio del voto, que significan diversas consecuencias para la participación o abstención.

A esa luz, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca de posibles respuestas para el estímulo de la participación por medio del sufragio, si es que este estímulo es válido y pertinente.

#### EL TEMA DE LA DEFINICIÓN Y EL CONCEPTO DE ABSTENCIONISMO

El *Diccionario electoral*, punto de referencia de la doctrina en la materia, busca conceptualizar el abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello [...] es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Enrique Alcubilla, “Abstencionismo electoral”, en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, 2da. ed., San José, IIDH, 2000, t. I, pp. 1-9.

El anterior parece constituir un concepto definido de manera negativa, esto es, por la contraposición entre participantes y abstencionistas en un proceso determinado, y es el hecho de ejercer efectivamente el sufragio el factor diferenciador entre ambas categorías.

Otros autores ven el abstencionismo, más bien, como la escogencia de una conducta distinta de la de sufragar por una de las opciones en un proceso determinado. En efecto, para algunos existe lo que se denomina “abstención activa”, que se expresaría en los votos en blanco –y aun los votos nulos–, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales, abiertas al electorado.<sup>2</sup> En esta concepción, la ausencia de las urnas, la no concurrencia a la mesa electoral, el ausentismo electoral, en suma, se uniría a la votación expresada en las papeletas en blanco o anuladas intencionalmente en la conformación de la categoría mayor, el abstencionismo electoral.

A los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos con la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstencionismo todos aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho al voto, puesto que consideramos que el campo abarcado por el abstencionismo es suficientemente amplio y complejo en su entidad como para añadirle manifestaciones de voluntad similares en algunos aspectos pero distantes en otros, ya que quien concurre a las urnas y emite un voto en blanco tiene más elementos en común –al menos objetivamente hablando– con quien vota por un partido determinado que con quien no concurre al recinto de votación. En tal sentido, abstencionismo y ausentismo serían conceptos paralelos, por lo menos hasta ahora.

Lo anterior, sin embargo, no agota la materia relativa a la definición y el concepto de abstencionismo. En esta noción se incluye una serie de circunstancias que deben ser desagregadas si queremos analizar las causas y consecuencias o, mejor, los factores desencadenantes y las

<sup>2</sup> Así, Juan Hernández Bravo, en *Diccionario crítico de ciencias sociales*, disponible en [www.ucm.es](http://www.ucm.es).

implicaciones del abstencionismo. En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale a alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente –o relativamente consciente– de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso en el cual se está calificado para participar. Si esto es lo que entendemos por abstencionismo –y por las implicaciones negativas que muchos le asignan pareciera que ese es el caso–, entonces debemos destacar algunas circunstancias que inciden en el ausentismo electoral pero que no dependen enteramente de la voluntad del sujeto que se “abstiene”.

En primer lugar, deberíamos distinguir aquellos casos en que el abstencionismo se produce por factores objetivamente ajenos a la voluntad del potencial elector; entre ellos, lo que Alcubilla llama “abstención estructural”, esto es, derivada de la estructura misma del proceso electoral.<sup>3</sup> Probablemente, las principales causas para este fenómeno se encuentran en el padrón electoral y en la ubicación de los centros de votación.

En efecto, todo padrón electoral contiene una cantidad de electores que objetivamente no pueden ejercer el voto. Aun sin considerar el margen de error que significan los difuntos recientes, son numerosos los que han perdido su documento habilitante para el voto, los que han emigrado al extranjero o se encuentran en él temporalmente, los que han trasladado su domicilio después de cerrada la etapa para modificación del padrón electoral; son todos casos en que *el abstencionismo no es consecuencia de la escogencia consciente de un potencial elector*. Lo mismo es válido para los casos en que el elector es trasladado de recinto sin que se le informe de la nueva ubicación y sin que funcionen oportunamente los mecanismos previstos para comunicar el nuevo puesto de votación.

Antes de abandonar los temas derivados del padrón electoral, conviene detenerse por un momento –y sin perjuicio de retomar este aspecto posteriormente– en la importancia que tiene para la determinación del porcentaje de

<sup>3</sup> En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para Alcubilla, abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, tales como clima, sistema electoral, estado de salud. Por obvias razones, nos interesa destacar en una categoría única los relativos a factores directamente relacionados con la normativa, la organización y la mecánica electoral.

abstencionismo de una manera precisa. Dependiendo de la construcción del padrón electoral y de otros factores conexos, el abstencionismo puede aparecer en cifras más reducido de lo que es si se cambian los elementos de cálculo. Así, en ciertos sistemas<sup>4</sup> la inscripción en el registro electoral es voluntaria, aunque no lo sea el voto; como resultado, no se contabiliza como abstencionismo un segmento –apreciable– de la población que se abstiene efectivamente de votar por la vía de no formar parte del padrón electoral.

Por su parte, conviene considerar la falta de votación derivada de la ubicación de las mesas de votación, cuando ha sido decidida por la autoridad electoral. La distancia geográfica, aunada a factores de la naturaleza, meteorológicos o de otro tipo, suele tornar imposible el acceso de algunos electores que son, así, sumados al porcentaje de “abstencionismo”, aunque tampoco en su caso impere una voluntad de no participar.

En un sentido parecido puede ubicarse la falta de votación que se produce por razones individuales pero de carácter objetivo, fundamentalmente la no concurrencia a las urnas por estado de salud o condición física. En este caso, la ubicación de las mesas de votación es, ya no la causa determinante, sino la concausa menor, ya que, aun decidiendo colocar mesas en los hospitales, hospicios y hogares de adultos mayores, que puede ser de por sí oneroso pero disminuye este factor de no concurrencia a las urnas, no se logra eliminar la totalidad de hipótesis que configuran este segmento del “abstencionismo” por imposibilidad objetiva de concurrencia a las urnas.

La votación de las personas con discapacidades físicas<sup>5</sup> puede incidir en este tipo de abstencionismo, aun si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Es el caso de Chile.

<sup>5</sup> Este tema ha motivado una investigación y respectiva publicación del IIDH/CAPEL que analiza las diversas aristas de una materia que involucra decisiones de los organismos electorales, pero que también hace a la adopción de normativa y a la réplica de prácticas favorables para el ejercicio del voto de las personas con discapacidades físicas. (Véase Rodolfo González, *Las personas con discapacidades y el acceso a los procesos electorales en América*. Serie Cuadernos de CAPEL, núm. 47, 1ª. ed., San José, IIDH/CAPEL, 2002.)

<sup>6</sup> Lo cierto es que en este caso –y no solamente en este caso– se involucran además consideraciones de no discriminación, que son de especial importancia cuando se observa el voto como el ejercicio de un derecho humano constitucional e internacionalmente reconocido.

Un caso relacionado, pero más complejo, es el de las personas privadas de libertad por disposición judicial. No hay uniformidad en los sistemas jurídicos latinoamericanos en cuanto a la posibilidad de que los privados de libertad ejerzan el sufragio,<sup>7</sup> pero su presencia en el padrón electoral aumentará el porcentaje de abstencionismo, si es que no les es posible o viable ejercer el voto.

En la gran mayoría de los casos expuestos –que pueden llegar a constituir un componente significativo del “abstencionismo” en bruto–, el elector que no concurre a las urnas no lo hace por una decisión consciente. Por tanto, difícilmente pueden aplicarse a este segmento las consecuencias o implicaciones que pretenden derivarse del abstencionismo para la democracia.

La imagen que viene a la mente cuando se habla de abstencionismo es aquella en que la ciudadanía, por escogencia subjetiva, no concurre a las mesas de votación. Ello puede deberse a un acto de rechazo a las opciones abiertas o, peor aún, al sistema político como un todo, o bien, tratarse de una escogencia relativamente racional de uso del tiempo o del esfuerzo. Habremos de volver sobre el segundo caso más adelante, dados los estudios y análisis que ha motivado, aunque por el momento no hallamos razones justificantes para separarlo como una categoría propia, más cuando puede haber una mezcla de motivaciones subjetivas de este bloque para mantenerse alejado de las urnas.

Tampoco distinguiremos por ahora el abstencionismo de este tipo, que es exclusivamente una decisión individual o colectiva espontánea, de aquellos casos en que se constituye en un movimiento organizado que pregona la no concurrencia a las urnas como una opción política.

Es este tipo de abstencionismo –que podemos denominar “abstencionismo en sentido estricto” o “ausentismo electoral voluntario”– el que mo-

<sup>7</sup> En algunos casos, imposibilidad jurídica, ya que la suspensión de la ciudadanía, y en consecuencia la inhabilitación política, se complementa con la aplicación de ciertas penas, como ocurre en algunos supuestos previstos en la propia *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. En otros, imposibilidad física, si es que el derecho al voto se le concede al privado de libertad pero no se le brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o para que éstos lleguen a él como sistema, aun sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto.

tiva las mayores preocupaciones y al que se asignan distintas implicaciones, por lo regular negativas. A su combate se dirigen, al menos en teoría, los intentos por promover la participación en los comicios que se han extendido por la mayor parte de la geografía latinoamericana, con mayor o menor intensidad y frecuencia. Pero antes de abordar con más cuidado el tema de las implicaciones y las respuestas probables, debemos todavía analizar el carácter que el sistema jurídico asigna al voto, puesto que de él derivan consecuencias para la posición que en estas materias se asuma.

### LA EXTENSIÓN DEL ABSTENCIONISMO

La cuestión de la participación efectiva de la ciudadanía en las elecciones, en particular, por medio del sufragio, es indudablemente uno de los temas más recurridos en el análisis de los procesos electorales en América Latina y en otras latitudes. No es menor ni minoritaria la opinión que expresa preocupación por los niveles de abstencionismo que se registran en los distintos procesos electorales y que deriva de la extensión del fenómeno serias consecuencias para la vigencia, salud y solidez del régimen democrático.

Desde los albores de la democracia representativa,<sup>8</sup> la no participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones ha existido, de la misma manera que ha generado preocupación, aun cuando se tratara —o quizás por ello mismo— del ejercicio de un privilegio, dada la naturaleza excluyente de buena parte de los primeros sistemas democráticos y de sus sucedáneos hasta buena parte del siglo xix, en el mundo occidental, al menos.

En los países que conforman lo que denominamos América Latina, el tema de la no participación en los comicios, englobado en sus diversas formas en el concepto de “abstención” o, más impropriamente, pero de manera más generalizada, “abstencionismo”, ha dado lugar a abundantes notas de prensa, comentarios y artículos de opinión, orientados princi-

<sup>8</sup> Puede consultarse a W. Mackenzie, *Elecciones libres*, Madrid, 1962, para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.

palmente a plantear intentos de interpretación acerca de la magnitud o las variaciones en los porcentajes de la población que optan por abstenerse en los comicios, con frecuencia basándose en esquemas comparativos estructurados de modo cronológico o por regiones geográficas.

El abstencionismo como síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, como forma de protesta contra el sistema –posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder–, como consecuencia de esquemas electorales que desestimulan la participación en los sufragios, como forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, como muestra de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que abundan en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.<sup>9</sup>

La mayor parte de las opiniones acerca del abstencionismo, sobre todo en los países en que ha alcanzado un porcentaje considerable en los recientes procesos electorales, le asignan valoraciones negativas y buscan sus raíces en hechos e institutos relacionados con la legislación, la doctrina o la práctica electorales, además, claro está, de la rápida relación con el temario de la cultura política.

Las reacciones propuestas en los comentarios y buena parte de la doctrina, más a modo de remedio que de ninguna otra manera, tienen que ver con la aplicación de una serie de modalidades, generalmente combinadas, que debieran atacar las fuentes del abstencionismo por medio de la reforma de la normativa o la organización electoral, de la promoción de la participación efectiva con un cambio en la percepción de lo que el voto significa o bien por la aplicación de medidas que tornen obligatoria la emisión del voto en los comicios y asignen consecuencias pseudopunitivas a quien se abstiene en un proceso electoral determinado.

<sup>9</sup> Y entre las opiniones no falta quien sostenga que el crecimiento progresivo del abstencionismo configura una amenaza para la estabilidad o para la legitimidad de la democracia misma y atribuye responsabilidad, por su existencia de cara a su eventual reparación, a todos los actores o participantes en la vida política e institucional de nuestros países. En algunos casos, se ha equiparado al abstencionismo con una de las fuerzas políticas y se ha estimado que un proceso con alta votación efectiva es exitoso, lo cual llevaría a la consecuencia de que cuanto más alto el abstencionismo, menor el éxito de un proceso.

En todas estas situaciones, esto es, el abanico de opiniones acerca de los orígenes, las implicaciones y las respuestas al abstencionismo, hay un espacio –mayor o menor– para la organización electoral.<sup>10</sup> En efecto, si para contrarrestar la erosión de la legitimidad del régimen democrático representativo es preciso una reforma a la legislación electoral, a la construcción del padrón electoral o a la estadística de quienes votaron y quienes se abstuvieron, el organismo electoral tiene algo que decir y, por lo general, mucho que ejecutar. Y el derecho electoral será el instrumento para la construcción, la implantación o la puesta en ejecución de las respectivas respuestas.

Podemos, entonces, afirmar que el abstencionismo, su extensión y su impacto relativo configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y el dinamismo de la democracia representativa y que las medidas a las que puede dar lugar<sup>11</sup> involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que este es uno de los aspectos más inquietantes de la actual coyuntura política e institucional de América Latina y que, como lo muestra el cuadro 1, encuentra expresión en todos los países cuyos datos se han utilizado como referente para este análisis.

<sup>10</sup> La mayor o menor extensión de la responsabilidad del organismo electoral en esta materia dependerá, entre otras cosas, del contenido y la amplitud de sus facultades, siendo que uno estrictamente jurisdiccional tendrá un área de acción más restringida que uno que englobe la administración a la vez que la justicia electorales. Sobre este tema, véase *infra*: Las respuestas al abstencionismo, *in fine*.

<sup>11</sup> Utilizamos el léxico común en la materia, sin que por ello prejuzguemos *en este momento* si el abstencionismo, tal cual, es un fenómeno estrictamente negativo, un “problema” y, por tanto, deba llevar a “soluciones” correctivas.

Cuadro 1. Porcentajes de participación y abstención  
en las dos últimas elecciones presidenciales en América Latina

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Electores hábiles</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Abstención (%)</i>
Argentina	24-10-1999	24 121 983	19 755 435	81.90	18.10
	27-04-2003	25 477 861	19 930 591	78.23	21.77
Bolivia	01-06-1997	3 252 501	2 321 117	71.36	28.64
	30-06-2002	4 155 055	2 994 065	72.06	27.94
Brasil	04-10-1998	106 101 067	83 297 773	78.51	21.49
	06-10-2002	115 253 816	94 804 126	82.26	17.74
	27-10-2002 *	115 253 447	91 664 259	79.53	20.47
Colombia	31-05-1998	20 857 801	10 751 465	51.00	49.00
	21-06-1998 *	20 857 801	12 310 107	59.00	41.00
	26-05-2002	24 455 943	11 249 734	46.00	54.00
Costa Rica	01-02-1998	2 045 980	1 431 913	69.99	30.01
	03-02-2002	2 279 851	1 569 418	68.84	31.16
	07-04-2002 *	2 279 851	1 372 943	60.22	39.78

Cuadro 1 (Continúa)

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Electores hábiles</i>	<i>Votos emitidos</i>	<i>Participación (%)</i>	<i>Abstención (%)</i>
Chile	11-12-1993	8 085 439	7 383 286	91.31	8.69
	12-12-1999	8 084 476	7 271 572	89.94	10.06
	16-01-2000 *	8 084 476	7 326 753	90.63	9.37
Ecuador	31-05-1998	7 072 188	4 537 822	64.16	35.84
	12-07-1998 *	7 072 496	4 960 075	70.13	29.86
	20-10-2002	8 154 425	5 298 581	64.98	35.02
	24-11-2002 *	8 154 425	5 807 109	71.21	28.79
	20-03-1994	2 821 002	1 411 320	50.03	49.97
El Salvador	24-04-1994 *	2 821 002	1 246 220	44.18	55.82
	07-03-1999	3 171 224	1 223 215	38.57	61.43
Guatemala	07-11-1999	4 458 762	2 397 212	53.76	46.24
	26-12-1999 *	4 458 762	1 800 670	40.39	59.61
	09-11-2003	5 073 282	2 937 636	55.77	44.23
	28-12-2003 *	5 073 282	2 372 714	46.77	53.23

Honduras	30-11-1997	2 901 743	2 096 566	72.25	27.75
	25-11-2001	3 567 845	2 285 067	64.05	35.95
México	21-08-1994	45 729 057	35 285 291	77.16	22.84
	02-07-2000	58 782 737	37 601 618	63.97	36.03
Nicaragua	20-10-1996	2 082 118	1 849 362	88.8	11.2
	04-11-2001	2 584 258	2 295 193	88.8	11.2
Panamá	08-05-1994	1 499 451	1 104 578	73.7	26.3
	02-05-1999	1 746 989	1 330 730	76.2	23.8
Paraguay	10-05-1998	2 049 449	1 650 725	80.54	19.46
	27-04-2003	2 405 108	1 546 192	64.29	35.71
Perú <sup>a</sup>	08-04-2001	14 898 435	12 264 349	82.32	17.68
	03-06-2001 *	14 899 292	12 128 969	81.41	18.59

Cuadro 1 (Concluye)

País	Fecha	Electores hábiles	Votos emitidos	Participación (%)	Abstención (%)
República Dominicana	16-05-1996	3 740 843	<sup>b</sup>	77.6 (aprox.)	22.4 (aprox.)
	30-06-1996 *	3 740 843	2 880 425	77	23
	16-05-2000	4 251 218	3 236 906	76.14	23.86
Uruguay	27-11-1994	2 330 154	2 130 618	91.43	8.57
	31-10-1999	2 402 160	2 204 884	91.78	8.22
	23-11-1999 *	2 402 160	2 206 112	91.83	8.17
Venezuela	06-12-1998	11 013 020	6 988 291	63.45	36.55
	30-07-2000	11 720 660	6 600 196	56.31	43.69

\* Segunda vuelta.

<sup>a</sup> No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.

<sup>b</sup> Durante la primera vuelta de las elecciones de 1996, el total de los votos nulos no le daba a ninguno de los candidatos más votados la mayoría absoluta necesaria para ganar las elecciones, por lo que no fueron validados.

FUENTE: Elaboración del IJMH/CAPEL a partir de la consulta directa a los organismos electorales, o en su defecto, a partir de material en posesión del Instituto.

Varias reflexiones se imponen al analizar el cuadro 1. En primer lugar, que las variaciones son significativas entre los países –y aun entre una elección y otra– en cuanto a tasas de abstención, aun sin considerar diferencias en lo relativo a la base de cálculo,<sup>12</sup> por lo cual es difícil hablar de “tendencias uniformes plenamente identificables”.

En segundo lugar, que si bien porcentajes superiores a 50% de abstención llaman la atención, es imposible hallar un límite universalmente aceptable, pasado el cual el abstencionismo deba ser considerado “preocupante” o “negativo”. De manera que es necesario profundizar en el concepto y sus implicaciones, más allá de lo que los números a primera vista indican.

Pero antes de avanzar en la consideración de las causas, las consecuencias y las eventuales propuestas derivadas, conviene esclarecer si todos hablamos de lo mismo cuando nos referimos al abstencionismo, si la doctrina es conteste en calificarlo como un fenómeno negativo y, sobre todo, si la estructura electoral y, en particular, los organismos electorales, tienen una responsabilidad derivada en relación con las raíces o a las eventuales respuestas que se den al abstencionismo.

#### LA NATURALEZA DEL VOTO COMO MEDIDA DEL ABSTENCIONISMO

No todos los sistemas jurídicos latinoamericanos –o de otras latitudes– conciben el voto de la misma manera y, por tanto, asignan diversas consecuencias a su ejercicio o a la abstención.

El común denominador, internacionalmente reconocido por demás,<sup>13</sup> es que el sufragio es el ejercicio de un derecho, cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello, el sentido mismo del derecho electoral –en una sociedad auténticamente democrática– gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto adquiera su verdadera dimensión.

<sup>12</sup> Véase más adelante la cuestión de la construcción del padrón y su influencia en la medida del abstencionismo.

<sup>13</sup> Véase el artículo 23 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* o el 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. La concepción del sufragio como el ejercicio de un derecho humano tiene importantes implicaciones, más allá de las analizadas en esta ponencia. Véase también José Thompson, “Participación, democracia y derechos humanos”, *Revista IIDH*, núm. 34-35, San José, IIDH, 1995, pp. 79-103.

Si el voto es el ejercicio de un derecho, lo que importa es que existan las condiciones jurídicas, estructurales y procesales para hacerlo viable y para asegurar que se contabilice y se respete como expresión de la voluntad de la ciudadanía. Este es el caso de Colombia o Guatemala. Como bien se entiende, la abstención no pasa en este caso de ser una conducta legítima, cuya interpretación compete a diversas corrientes, pero que poco tiene que ver con el derecho electoral, hasta que su existencia no se conciba como generadora de instituciones jurídicas.

Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas.<sup>14</sup> Para algunos, más que tratarse de un derecho y sin negar su condición de tal, en el voto estamos en presencia de una función, esto es, un papel asignado a la ciudadanía para determinar la continuidad de las instituciones por medio de la escogencia de los respectivos representantes, es decir, un elemento en la construcción de la mayoría como forma de designación de representantes. En esta concepción, el voto es un deber, o puede ser percibido como tal.

Es esta segunda noción la que a menudo alimenta la prescripción del voto como un deber en buena parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.<sup>15</sup> Y de esta concepción derivan otras consecuencias, distintas de las de garantía que se desprenden del voto como un derecho. Si es un deber, su incumplimiento podría acarrear responsabilidades diversas. Si no acarrea ninguna consecuencia, hablaríamos del voto como deber sin sanción por no ejercicio. Es el caso de Costa Rica. En este supuesto, la abstención sería el incumplimiento de un deber sin consecuencias jurídicas.

Por otra parte, están los regímenes que consideran el voto fundamentalmente como un deber y asignan a su no ejercicio consecuencias negativas, a modo de sanciones. Es el caso de la institución del “voto obligatorio”,<sup>16</sup> como funciona en Perú, por ejemplo. Como bien

<sup>14</sup> Véase Francisco Fernández Segado, “Voto”, en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, 2a. ed., San José, IIDH, 2000, t. II, pp. 1243-1260.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

<sup>16</sup> Véase al respecto la entrada “El voto obligatorio” contenida en esta obra, la cual repasa los diferentes regímenes y sus consecuencias. Para efectos de comparación, los Países

se entiende, la abstención aquí es una conducta negativa, que entraña consecuencias propias del derecho electoral (determinación de antijuridicidad, imposición de sanciones, administración, etcétera).

En todo caso, lo universal es la concepción del voto como mecanismo por excelencia de participación política, aunque esta compleja noción involucre una serie de elementos que no se agotan en el derecho a elegir y a ser elegido.<sup>17</sup> Desde esta perspectiva, el abstencionismo, en sentido estricto, puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene dado, precisamente, por el ejercicio de las diversas manifestaciones de la participación política. Pero sobre esto, como veremos seguidamente, tampoco existe acuerdo.

Para lo que aquí interesa, si adoptamos una posición en el sentido de que el voto es el ejercicio de un derecho, el abstencionismo —en sentido estricto, más que en las otras connotaciones— no debe mover a mayor preocupación que la estadística, de la misma manera que la libertad de expresión o la de movimiento pueden ejercerse o no a voluntad del titular, pues es esta característica lo que define los derechos civiles y políticos.<sup>18</sup> Lo grave sería que existieran límites injustificables a su ejercicio u obstáculos para su materialización concreta.

En cambio, si adoptamos la postura de que el voto es, al menos parcialmente, un deber y no sólo un derecho, una función necesaria para la operación del aparato político y no solamente la expresión de la facultad de elegir, entonces el abstencionismo entraña otras implicaciones.

Por lo anterior, la perspectiva con que observemos el abstencionismo —en sentido estricto— dependerá de la concepción con la que nos asociemos respecto de la naturaleza del voto y las posibles respuestas que a él se den variarán considerablemente, ya que si lo consideramos un derecho, la búsqueda de la reducción del ausentismo electoral voluntario deberá mantener respeto por su existencia. En otras palabras, no to-

Bajos tuvieron el voto obligatorio hasta 1970, mientras que Australia y Bélgica lo mantienen hasta hoy, con variedad de consecuencias según el sistema adoptado. Véase también la voz “voto obligatorio”, disponible en [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org), que conjuga opiniones y datos de diversas fuentes.

<sup>17</sup> Véase José Thompson, *op.cit.*

<sup>18</sup> Sobre el tema, véase Pedro Nikken, “El concepto de derechos humanos”, en IIDH, *Antología básica en derechos humanos*, San José, Mundo Gráfico, 1994.

das las respuestas consideradas frente al abstencionismo son necesariamente compatibles con su naturaleza de derecho humano fundamental, a menos que se adopte una concepción más amplia.

Una precisión final es necesaria, una vez considerados los diversos regímenes en materia de voto y su relación con la abstención: es preciso observar con cautela el universo a partir del cual se obtienen los datos y se establecen los porcentajes de participación y abstención.

En efecto, la base respecto de la cual se obtiene el porcentaje de abstencionismo no es igual, y ello puede interferir con la comparabilidad de los resultados. En Costa Rica, por ejemplo, hay conexión necesaria entre registro civil y registro electoral, y el abstencionismo es un porcentaje del padrón construido sobre esta conexión, mientras que en Chile el padrón se construye a partir de la inscripción, voluntaria por demás, de los ciudadanos y el porcentaje de abstencionismo se deriva de este padrón que no incluye, ni mucho menos, a todos los que estarían en edad de sufragar. En otras palabras, el porcentaje de 9% de abstencionismo en Chile podría ser sustancialmente mayor si el universo para la determinación de votantes fuese el utilizado en Costa Rica.

La vinculación entre estos tres temas: naturaleza del voto, mecanismo de inscripción para construir el padrón electoral y porcentaje de abstención se sintetiza en el cuadro 2.

Cuadro 2. Relación entre el tipo de inscripción electoral, el tipo de voto y el porcentaje de abstención en América Latina

<i>País</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto (para electores hábiles)</i>
Argentina	18.10 (1999) 21.77 (2003)	Automática	Obligatorio con sanción
Bolivia	28.64 (1997) 27.94 (2002)	No automática	Obligatorio con sanción
Brasil	21.49 (1998) 17.74 (2002) 20.47 (2002) *	No automática	Obligatorio con sanción

Cuadro 2 (Continúa)

<i>País</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto (para electores hábiles)</i>
Chile	8.69 (1993) 10.06 (1999) 9.37 (2000) *	No automática	Obligatorio con sanción
Colombia	49 (1998) 41 (1998) * 54 (2002)	Automática	Facultativo
Costa Rica	30.01 (1998) 31.16 (2002) 39.78 (2002) *	Automática	Obligatorio sin sanción
Ecuador	35.84 (1998) 29.86 (1998) * 35.02 (2002) 28.79 (2002) *	Automática	Obligatorio con sanción
El Salvador	49.97 (1994) 55.82 (1994) * 61.43 (1999)	No automática	Facultativo
Guatemala	46.23 (1999) 53.23 (2003) *	No automática	Facultativo
Honduras	27.75 (1997) 35.95 (2001)	Automática	Obligatorio con sanción
México	22.84 (1994) 36.03 (2000)	No automática	Obligatorio sin sanción
Nicaragua	11.2 (1996) 11.2 (2001)	Automática	Facultativo
Panamá	26.3 (1994) 23.8 (1999)	Automática	Facultativo
Paraguay	19.46 (1998) 35.71 (2003)	No automática	Obligatorio con sanción
Perú <sup>a</sup>	17.68 (2001) 18.59 (2001) *	No automática	Obligatorio con sanción

Cuadro 2 (Concluye)

<i>País</i>	<i>Porcentaje de abstención</i>	<i>Inscripción electoral</i>	<i>Tipo de voto (para electores hábiles)</i>
República Dominicana	22.4 (aprox.) (1996) 23 (1996) * 23.86 (2000)	No automática	Facultativo
Uruguay	8.57 (1994) 8.22 (1999) 8.17 (1999) *	No automática	Obligatorio con sanción
Venezuela	36.55 (1998) 43.69 (2000)	Automática	Facultativo

\* Segunda vuelta.

<sup>a</sup> No se incluyeron los datos de las elecciones de 2000 por la existencia de criterios encontrados en torno a ellos.

FUENTE: Elaboración del IIDH/CAPEL a partir de la consulta directa a los organismos electorales, o en su defecto, a partir de material en posesión del Instituto.

### LAS IMPLICACIONES ASIGNADAS AL ABSTENCIONISMO

Como se verá a continuación, hay una variedad de juicios relativos a la importancia y significado del abstencionismo, algunos de los cuales difieren en función del *tipo de abstencionismo* de que se hable, tema que ya esbozamos. Los más extremos varían desde interpretar un creciente o persistente abstencionismo como *una amenaza a la vigencia del régimen democrático* hasta considerarlo *una escogencia racional en virtud del “costo asociado” con el acto de votar*.<sup>19</sup>

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema<sup>20</sup> y hay, ciertamente, otros que no con-

<sup>19</sup> Véanse S. Verba *et al.*, *Participation in America. Political democracy and social equality*. Nueva York, 1972 y W. Riker *et al.*, “A theory on the calculus of voting”, *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

<sup>20</sup> Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo. Véase el Informe de Prensa 2002, disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

curren a las urnas porque en su forma de vida el voto es oneroso frente a sus demás actividades y porque posiblemente no consideran indispensable su participación particular en el proceso democrático o aun porque confían en el resultado sin importarles una opción partidaria concreta.

En el fondo, existe una diferencia de concepción del voto y su ejercicio que no debe desconocerse. En una postura “liberal” –vinculada ciertamente con el régimen que preceptúa el voto exclusivamente como un derecho–, el ejercicio del voto es un acto potestativo y la abstención una manifestación de esa potestad. En la posición contraria, “funcionalista”, el voto se concibe como un deber y una función y su no ejercicio es un incumplimiento –relacionada esta postura con el régimen de voto obligatorio.<sup>21</sup>

Pero hay variaciones entre las posturas. Así, uno de los factores importantes, al que, por ejemplo, la doctrina estadounidense ha dedicado especial tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar el costo del voto, en términos relativos, para una persona determinada, teniendo en consideración el posible beneficio que derive del triunfo de una opción política, por ejemplo, frente a la pérdida de una eventual ganancia económica en el tiempo que se emplee para concurrir a las urnas, en un sistema en el cual las elecciones se realizan en un día laboral.<sup>22</sup>

De la misma manera, habrá quienes recurran al abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso,<sup>23</sup> y quienes se mantengan al margen porque les sea indiferente –en un sentido no necesariamente negativo– quien resulte electo. Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna

<sup>21</sup> Dieter Nohlen hace un detallado análisis de estas dos visiones en “Ampliación de la participación política y reducción del abstencionismo: ejes de una cultura democrática y una nueva ciudadanía para el siglo XXI”, ponencia presentada en la XVII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), San José, Costa Rica, 2003.

<sup>22</sup> Véanse los estudios de W. Riker *et al.*, *op.cit.*

<sup>23</sup> A su manera, los pueblos desarrollan su propia interpretación o práctica del abstencionismo. Recientes artículos en Argentina hablan ya del “voto bronce”, aunque uno de sus componentes sea, contradictoriamente, el no voto, véase Germán Martínez, “Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral”, en [www.funif.org.ar](http://www.funif.org.ar).

disposición específica,<sup>24</sup> que el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática.

Por otra parte, no podemos olvidar que existe una variedad de factores generadores de abstencionismo y, por consiguiente, es improbable que exista una explicación o interpretación única de los respectivos índices. Al haber factores objetivos que pueden implicar una ausencia de las urnas, es preciso desagregar el respectivo efecto antes de llegar a conclusiones contundentes sobre las tendencias en materia de abstencionismo.

Entonces, si el abstencionismo es sólo parcialmente un asunto de la cultura política imperante en un lugar y tiempo determinados y este segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no pueden ser absolutas y es necesario el estudio de los factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos diversos,<sup>25</sup> en segundo término.

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente no deba motivar a la preocupación a quienes se interesan por la solidez y la salud de los regímenes democráticos, especialmente si estamos en el caso de sistemas que se han “recuperado” recientemente, pero sí advierte acerca de los errores de un acercamiento simplista que pretenda hallar un solo componente y una única explicación en los índices de abstencionismo.

La falta de homogeneidad en el abstencionismo es, precisamente, uno de los factores que deben considerarse y por lo cual los datos desagregados son tan importantes. Alguna parte de la doctrina<sup>26</sup> ha argumentado que una de las consecuencias más negativas del abstencionismo es que trae consigo una diferencia en la representación, puesto que son los sectores de más bajos ingresos, entre otros, los que más tienden a abstenerse en las elecciones, y un incremento sostenido en el abstencionismo podría llevar a que los representantes perciban su mandato como proveniente

<sup>24</sup> Es decir, en tanto no exista el “voto obligatorio”.

<sup>25</sup> Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

<sup>26</sup> Así, véase Arend Lijphart, “Unequal participation: democracy’s unresolved dilemma”, *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

de los sectores más altos o con mayor nivel de escolaridad, lo cual sería una discriminación inaceptable para un sistema democrático, al distinguir entre “clases” de ciudadanos.

Y si de legitimidad se trata, hay otro tema importante: el abstencionismo varía también de acuerdo con el tipo de elección específica, aun manteniéndose iguales los factores objetivos que inciden en algunas de las categorías de abstencionismo. Por lo regular, las segundas rondas –*ballotage*– generan mayor abstencionismo, y las elecciones locales menor votación que las presidenciales.<sup>27</sup> Si este es el resultado de un juicio de valor que considera “menos importantes” unas elecciones que otras, debe ser tenido en cuenta en el momento de definir posibles respuestas al abstencionismo, que es el tema del que ahora debemos ocuparnos.

En suma, la variedad de concepciones acerca del sentido del voto y la multiplicidad de factores que puedan inducir a la abstención arrojan una amplia diversidad de interpretaciones acerca de las tasas de participación electoral, con implicaciones a veces contrarias asignadas a sus variaciones en el tiempo o en el espacio.

#### LAS RESPUESTAS AL ABSTENCIONISMO

Nos interesa, en este momento, abordar la cuestión de las medidas que pueden adoptarse para reducir la incidencia, persistencia o tendencia ascendente del abstencionismo. Este tema está mediatizado, bien se comprende, por los dos precedentes en esta ponencia: el carácter del voto y el significado e implicaciones que atribuyamos al abstencionismo.

Por el primero, ya que algunas de las propuestas que se hagan no pueden ponerse en práctica si se dispone que el voto es exclusivamente un derecho. Así, habría una contradicción entre este principio y la implantación del “voto obligatorio”, puesto que se estaría estableciendo una consecuencia no derivada de las características del derecho y que excede en mucho las necesidades de “garantía”.

<sup>27</sup> El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en 2002, como consta en el cuadro 1. Véase también *ibid.*, p. 17.

Por el tema del significado e implicaciones, porque si se adopta una posición afín a las que consideran el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido ni congruente propulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral.

En otras palabras, para aplicar una amplia gama de medidas en favor del voto y en contra del abstencionismo debe conceptualizarse el voto como algo más que un derecho y el abstencionismo como un fenómeno que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático.

Y también hay una clara relación entre las posibles respuestas y las categorías o tipos de abstencionismo, puesto que hay un abanico de opciones que es posible aplicar, por lo cual las dividiremos en función de este criterio.

*a. Respuestas relacionadas con el sistema electoral (en sentido amplio):* Buena parte de la doctrina ha encontrado en la figura del “voto obligatorio” una medida adecuada para reducir las tasas de abstencionismo.<sup>28</sup> Su adopción, sin embargo, depende de las características de los respectivos sistemas jurídicos y tiene consecuencias onerosas, ya que debe cuantificarse el costo de la puesta en práctica de las sanciones que se establezcan. Además, requiere de una reforma electoral que puede incluir disposiciones constitucionales. Tiene consecuencias sobre la percepción que se tenga respecto de la propia participación, al punto que puede percibirse la democracia no como una construcción de la libertad sino como una imposición del sistema. Y no es la única en el cuadro del sistema electoral: una reubicación de mesas electorales, una depuración del padrón, una ampliación del plazo para inscribir traslados de residencia en el caso del voto domiciliario, la eliminación de mecanismos como el “colegio cerrado”, el impulso a medidas que faciliten el voto de las personas con discapacidades físicas, son todas soluciones parciales que pueden contribuir a reducir el índice de abstención. Cuando se trata del tema de lo “oneroso”, relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Véase Enrique Alcubilla, *op.cit.*

<sup>29</sup> Véase P. Squire *et al.*, “Residential mobility and voter turnout”, *American Political Science Review*, vol. 81, 1987.

para ubicar las elecciones en fin de semana, declarar el día de celebración feriado laboral y hasta compensar temporal o materialmente el ejercicio efectivo del voto a fin de inclinar la balanza hacia el lado del beneficio y reducir el costo relativo. No hay, por lo demás, un solo lugar en el cual el padrón electoral no guarde relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema electoral debe tener éste como uno de sus elementos, cuyo peso específico dependerá, por supuesto, del país de que se trate, de su historia y de su mecánica electoral.

*b. Respuestas relacionadas con la cultura política*<sup>30</sup> *y la valoración del voto*: Una de las propuestas más frecuentes para la reducción de los índices de abstencionismo es la que propugna la inducción de una valoración más positiva del voto, de la responsabilidad ciudadana que significa su ejercicio y de la necesidad de disminuir el abstencionismo. Para ello, se propician instrumentos tales como las campañas de motivación ciudadana, para un efecto a corto plazo y con frecuencia para un proceso electoral determinado, o la utilización de la educación –formal e informal– para la conformación de valores afines a la participación que luego se transformen en actitudes distantes del ausentismo electoral voluntario. En el primer caso, es necesario considerar que, por las características del abstencionismo ya estudiadas, deben ser bien “direccionadas”, esto es, hacia estratos o contra percepciones precisamente determinadas. Pero cabe advertir que ciertas percepciones, cuando tienen que ver con la vida política del país, con la valoración relativa de las opciones partidarias, difícilmente podrán ser superadas si no es por medio de la acción efectiva de los propios implicados, los partidos políticos, y con empleo de mecanismos que van mucho más allá de una simple campaña. En el segundo tipo de instrumentos, la educación formal e informal, la implantación de programas que revaloricen el voto requiere el esfuerzo conjunto de una multiplicidad de agentes, puesto que hoy en día es tan importante la formación de valores por la acción de

<sup>30</sup> Es interesante y oportuno el análisis de Oscar Fernández, en la voz “Cultura política”, como consta en IIDH/CAPEL, *Diccionario electoral*, op.cit., t. I.

los medios de comunicación como lo es la que se realiza en la escuela –sin olvidar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia–,<sup>31</sup> de una imprescindible continuidad en su práctica, de la mano con la actualización que el cambio de circunstancias históricas trae consigo y de la combinación de contenido, metodología y alcance, para evitar la emisión de mensajes contradictorios que terminan fomentando las actitudes que se quiere cambiar.<sup>32</sup>

Cabe por último advertir que la adopción de “respuestas” a un alto porcentaje de abstención debe considerar la complejidad de causas y motivaciones, respetando, ciertamente, la validez de una conducta abstencionista y la imposibilidad –e inconveniencia– de su erradicación completa.

Y, claro está, cualquier medida que se adopte debe ser congruente con las bases del régimen electoral y con sus instituciones fundamentales.

En primer término, la respuesta que demos dependerá del tipo de organismo electoral y, específicamente, de las facultades de que goce. En general, en América Latina los organismos electorales tienen amplitud en su cuadro de acción, salvo que se trate de la asignación de responsabilidades exclusivamente jurisdiccionales con impedimento de entrar en otras posibles áreas. Es decir, en principio, la posibilidad de trabajo de un organismo electoral se verá limitada por las restricciones que su marco normativo establezca.

Lo anterior es fundamental desde el análisis del primer grupo de respuestas recién esbozadas. La participación de un organismo electoral en la promoción de una reforma electoral en favor del voto obligatorio o para la abolición de modalidades de votación poco favorables para la participación electoral puede verse limitada por su incapacidad de iniciativa legislativa, lo que obligaría a que ese esfuerzo estuviera mediatizado, y no ejercido directamente.

<sup>31</sup> En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, véase IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad*, San José, 2000.

<sup>32</sup> Sobre algunos de estos temas, véanse Abraham Magendzo, “Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos”, en IIDH/CRE, *Carpeta de materiales para educación en derechos humanos*, 1<sup>a</sup>. ed., San José, Costa Rica, IIDH, 1993, y Ana María Rodino, “La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina”, *Revista IIDH*, núm. 29, San José, IIDH, 1999, pp. 103-114.

Lo mismo puede decirse de la acción, en conjunto con otras entidades, en proyectos de educación para la promoción de la participación política. En pocas ocasiones podría afirmarse contundentemente que existe un *impedimento legal* para que un organismo electoral tenga presencia en estas iniciativas, pero hay un campo para la interpretación en ciertas instituciones que podría limitar la flexibilidad presupuestaria y funcional que se requiere al efecto.

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar ante el abstencionismo. En el primer bloque, porque no debería haber cambios en el sistema electoral sin que medie al menos la opinión de los encargados de organizarlo y resolver sus conflictos.<sup>33</sup> En el segundo, porque la cuestión de la cultura política no puede estimarse ajena a la labor de un organismo, salvo expresa prohibición, por las consecuencias directas que las situaciones relacionadas tienen en el cumplimiento de su labor.

Conviene aquí recordar que muchos buscan asignar responsabilidad a la organización electoral cuando crece el abstencionismo, sin tomarse el cuidado de analizar las raíces del fenómeno y estudiar las posibles respuestas. Y también parece correcto afirmar que hay una serie de medidas que un organismo electoral puede adoptar, en el marco de su competencia, para contribuir a estimular la participación política, medidas que tienen que ver con la ubicación de las mesas o el sufragio de las personas con discapacidades físicas y que pueden ser significativas cualitativa, si no cuantitativamente. Pero, tal como se dejó expresado, un análisis de los datos y las tendencias es por lo menos aconsejable, si no imprescindible.

## CONCLUSIÓN GENERAL

El abstencionismo es un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aun en la doctrina más interesada en la promoción de la democracia, la percepción que de él se

<sup>33</sup> Imagínense las consecuencias que tiene para la labor de un organismo electoral la implantación del "voto obligatorio" en cuanto al control que significa y las sanciones que conlleva.

tenga dista de ser universal o necesariamente negativa y está directamente relacionada con la visión que se tenga de la naturaleza del sufragio.

Por ello, las respuestas que se ensayen frente al abstencionismo deben estudiarse con base en datos o estudios que permitan hacer una radiografía de su estructura o, de lo contrario, pueden resultar en la adopción de medidas relativamente ineficaces o más bien extremas.

El ejemplo más claro es que el instrumento más mencionado cuando se habla de “combate al abstencionismo” es el *voto obligatorio*, pero su implantación y práctica pueden entrar en conflicto con las prescripciones generales sobre el sufragio, resultar extremadamente onerosas o significar una considerable modificación del aparato electoral sin que ataque la mayoría de las causas generadoras del abstencionismo y, probablemente peor, sin que las distinga, afectando en cambio la visión que la ciudadanía tiene del sistema democrático.

Por otra parte, es necesario subrayar la falsedad de la afirmación de que la totalidad de quienes se abstienen terminan dañando con su conducta la legitimidad del régimen democrático, puesto que la abstención es, también y esencialmente, una faceta válida de la libertad de expresión, ella también componente esencial de una democracia representativa.

El padrón electoral, su construcción y sus posibilidades de depuración son elementos esenciales para conocer bien el abstencionismo y para adoptar medidas que estimulen la participación política.

En este sentido, una variedad de respuestas frente al abstencionismo tiene mayor potencial de acción que las propuestas únicas y aisladas. Conviene recordar que hay que buscar incidir en el sistema electoral, pero también llegar a las corrientes que alimentan la cultura política, sin olvidar el papel de primera línea que corresponde a la educación en una respuesta integral.

Por último, el abstencionismo, como suele suceder con los temas de la democracia, tiene raíces para cuyo estudio la información correcta, actualizada y desagregada y el acercamiento franco a los valores socialmente imperantes son igualmente importantes. Cualquier reacción que suscite la existencia, persistencia o incremento en las tasas de quienes no concurren a las urnas, si quiere ser sensata y medible, debe inevitablemente abarcar ambos campos.

Mesa IX\*

# DESAFÍOS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

---

MODERADORA

Consejera Carolina Viveros García  
*Presidenta del Instituto Electoral Veracruzano*

PARTICIPANTES

Desafíos de la administración de justicia electoral  
Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa  
*Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

Desafíos del proceso electoral  
Consejero Leonardo Valdés Zurita  
*Presidente del Instituto Federal Electoral*

Desafíos del sistema electoral en la Ciudad de México  
Consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez  
*Presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal*

\* Mesa desarrollada el jueves 19 de noviembre de 2009.



## Presentación de la moderadora

---

CAROLINA VIVEROS GARCÍA<sup>1</sup>

La mesa de trabajo fue moderada por la consejera Carolina Viveros García, quien resaltó la importancia del tema que se trataría, por estar relacionado con uno de los objetivos del congreso, que era el compartir las experiencias y reflexiones desde el ámbito académico, institucional y político, a efecto de ayudar a la autoevaluación de la función electoral, la impartición de justicia, así como a la construcción de nuevas propuestas y mecanismos que abonaran a una mayor transparencia de los órganos electorales en toda su amplitud; pero, sobre todo, a contar con reglas que los actores políticos cumplieran a cabalidad, así como alcanzar la credibilidad de las instituciones.

Recordó que en este ir y venir de intercambio de experiencias de los ponentes que les habían antecedido, se habían abordado temas como equidad de género, el voto de los mexicanos en el extranjero, el régimen de control de los partidos políticos, entre otros, y que los participantes habían llegado con un marco referencial para poder marcar las directrices del camino democrático y, por supuesto, emprender los desafíos del sistema electoral.

Comentó que la legislación federal electoral vigente en ese momento había dado respuesta a demandas expresadas por políticos y ciudadanos en las elecciones de 2006, las cuales tuvieron que ver con la necesidad de una legislación más rigurosa con respecto a la propaganda en los medios

<sup>1</sup> Consejera presidenta del Instituto Electoral Veracruzano.

electrónicos de comunicación, a la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, con el Instituto Federal Electoral (IFE) administrando los tiempos oficiales para la difusión de las campañas institucionales de las autoridades electorales.

Asimismo, resaltó que el tema de la equidad de género había sido impulsado por nuevas generaciones con el único fin de que las candidaturas de representación proporcional previstas en el artículo 220, párrafo uno, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), mantuvieran el equilibrio entre los candidatos de ambos sexos por dicho principio y, a la postre, se lograra la participación política efectiva de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión.

Subrayó que una de las consecuencias que había traído el tema de quejas y denuncias era la gran cantidad de asuntos que los diversos actores plantearon ante los consejos distritales del IFE e inclusive del árbitro electoral, a través de procedimientos especiales sancionadores.

Reconoció que, en realidad, cada vez que había una reforma constitucional y legal electoral, iniciaba una nueva etapa en el desarrollo del sistema electoral mexicano, para lo cual se necesitaba desplegar un esfuerzo de coordinación interinstitucional eficiente y radicalmente innovador entre las autoridades federales y estatales involucradas.

En suma, precisó que tanto la autoridad jurisdiccional como la administrativa electoral tenían, cada una, desde su ámbito de aplicación de la normatividad, un gran reto a vencer, que era la credibilidad de todos los trabajos emprendidos por los órganos electorales.

## Desafíos de la administración de justicia electoral

---

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA<sup>2</sup>

[La magistrada María del Carmen Alanis Figueroa participó en el congreso, compartiendo algunas reflexiones sobre el tema de su exposición. A continuación, se reproduce íntegramente el contenido de su ponencia.]

Mi exposición se va a dividir en tres partes. En primer término, haré un breve análisis de aspectos que quisiera destacar o relevantes de las elecciones celebradas en este año, en 2009. Posteriormente, me referiré a algunos de los criterios novedosos que aplicó, que adoptó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a partir de la reforma electoral de 2007 y 2008. Y, finalmente, abordaré algunos temas para el debate que considero pudieran ser motivo de una reflexión o análisis por parte de los legisladores, en caso de entrar a un proceso de reforma electoral, que ellos mismos han anunciado, y en ese supuesto estaría yo planteando algunos temas que considero importantes para las próximas elecciones.

En primer lugar, quisiera también referirme a cuatro paradigmas, en 2009.

Las reformas constitucional de 2007 y legal de 2008 tuvieron su primera prueba en las urnas con 17 procesos electorales en los que se renovaron 1 837 cargos de elección popular.

<sup>2</sup> Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El balance de la reforma, desde la perspectiva de la impartición de justicia electoral, es positivo. Se evidenció el papel cada vez más activo de los ciudadanos, mujeres y hombres que recurren a la justicia electoral para defender sus derechos político-electorales consagrados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Destaco estos cuatro paradigmas que el análisis y la evaluación de dicho proceso nos han permitido formular y que se vinculan con el avance democrático en México.

En primer lugar, *la justicia electoral se vuelve cada vez más local*. El volumen de los asuntos recibidos ante el TEPJF ha virado de eje. Ya no son las impugnaciones en contra de temas de organización electoral federal lo que más recibe y resuelve el Tribunal.

Entre noviembre de 2008 y octubre de 2009, ocho de cada 10 demandas recibidas, esto es, 87% de los asuntos, estuvieron vinculadas con elecciones locales. Podría decirse que esto se debe a que se eligieron casi tres veces o el triple de cargos de elección o de representación en el nivel local que en el federal: 1 337 cargos locales, *versus* 500 diputados federales.

Sin embargo, el promedio de impugnaciones recibidas por cargo renovado nos da una mejor lectura; 14.8% en el ámbito local y 3.1% en el federal. Es decir, tampoco esta relación por el número de cargos da la respuesta de que por eso recibimos mayor número de impugnaciones de elecciones locales.

En resumen, impugnabilidad tres veces mayor en elecciones locales que de actos vinculados con el proceso electoral federal.

El segundo paradigma: *Ha perdido vigencia la idea de contiendas electorales exclusivamente entre partidos o entre éstos y las autoridades electorales*.

La cultura de la legalidad en la materia ha permeado en la ciudadanía, lo que a su vez vuelve a los ciudadanos más exigentes del respeto de sus derechos político-electorales.

Es natural que persista la atención entre el árbitro y los jugadores, pero lo cierto es que en México ya no son las controversias entre los partidos políticos y las autoridades electorales la materia de impugnación más importante. Hoy son, precisamente, los juicios ciudadanos; son los ciudadanos los frecuentes actores en los juicios que se presentan ante el TEPJF.

Cerca de dos de cada tres asuntos recibidos en el Tribunal, es decir, 63.5%, fueron juicios ciudadanos. Además, esta exigencia ciudadana ha modificado un rasgo distintivo de nuestra cultura política: la disciplina partidaria o un activismo de la militancia de los partidos políticos.

Militantes y simpatizantes de los partidos políticos han pasado de ser meros espectadores de las decisiones de sus dirigencias a ser actores con voz y voto. En el último año, 1 391 militantes o simpatizantes acudieron a la justicia electoral federal para controvertir decisiones de los órganos directivos de los partidos políticos.

El tercer paradigma: *Avanza la cultura de la legalidad en la sociedad mexicana.*

Algunos actores han utilizado la cuota de género en las fórmulas de candidaturas como un recoveco para sustituir a mujeres por sus compañeros de fórmula en el Legislativo. Veo que este tema también ha sido tratado en este congreso.

Las mujeres acuden a la justicia para defenderlos. Incluso en mayor proporción que los hombres. La proporción de juicios ciudadanos y solicitudes de facultad de atracción recibidas por el tribunal electoral en 2009 corresponde al 50.2% de mujeres contra 49.81% de hombres. Es decir, hoy más mujeres presentan juicios, demandas de juicios ciudadanos, ante el tribunal electoral que los propios hombres para hacer valer sus derechos político-electorales.

Y, finalmente, el último paradigma que quiero presentarles es una novedad en el ámbito de la justicia electoral: *el funcionamiento permanente de las salas regionales en las cinco circunscripciones en que se divide el país.*

En este año 2009, la decisión del Constituyente de acercar la justicia a los justiciables con la reforma constitucional de 2007 probó su eficacia. Las cinco salas regionales del tribunal electoral resolvieron poco más de la mitad de todos los medios de impugnación recibidos este año.

Las salas regionales resolvieron 52% de los asuntos, y la Sala Superior del Tribunal resolvió 48 por ciento.

Estos cuatro paradigmas que he mencionado y descrito me permiten afirmar que hoy la renovación del poder público se hace a través del voto, pero además, los ciudadanos, mayoritariamente los partidos, los

medios de comunicación y las autoridades electorales han optado por la vía del derecho para resolver todos los conflictos vinculados con los procesos electorales.

Como es natural, los tribunales enfrentamos siempre los vacíos en las lagunas legales, y cada resolución de cada caso exige la interpretación de la norma y, por supuesto, la adopción de criterios, muchas veces novedosos y muchas veces también muy complejos.

La última reforma electoral federal apostó a un nuevo modelo, a un sistema electoral muy complejo en el que conviven partidos, ciudadanos, medios de comunicación, autoridades, funcionarios públicos en todos los órdenes de gobierno.

Esta complejidad del nuevo modelo, por ejemplo, de comunicación política, de acceso a la justicia, nuevos actores legitimados, entre otros aspectos fundamentales, ha planteado retos interpretativos para los tribunales electorales. Es el caso del TEPJF, y el reto es garantizar la eficacia de armonizar la forma con el nuevo modelo electoral.

La labor del Tribunal ha permitido también fijar criterios que dan certeza sobre el alcance y significado de derechos, obligaciones, prohibiciones, eficacia de vías impugnativas e, incluso, sobre ponderación de disposiciones constitucionales.

Quisiera también señalar tres temas que destacaron en este proceso electoral, los cuales, a pesar de ser materia de competencia del IFE, fueron demandas o impugnaciones que, cuantitativa y, sobre todo, cualitativamente, tuvo que resolver el TEPJF en este proceso federal. Fueron temas muy relevantes a los que quiero referirme.

En primer lugar, a los tiempos del Estado en radio y televisión, es decir, el acceso de autoridades electorales y locales a los tiempos en radio y televisión. La Constitución, la ley, como es sabido, establece al IFE como el único administrador de estos tiempos del Estado, y expresamente señala que este órgano autónomo tendrá que entregar o dar tiempo a las autoridades electorales para el cumplimiento de sus propios fines, y a los partidos políticos para ejercer sus prerrogativas.

Con excepción de la referencia al propio IFE y al TEPJF, no existe disposición constitucional o legal que comprenda a poco más de 64 autorida-

des locales que en conjunto se encargan de la organización y jurisdicción del mayor número de cargos de elección popular en el país. El tribunal electoral resolvió otorgar un sentido amplio en la expresión de “autoridades electorales”, para incluir a los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas en los espacios de difusión en radio y televisión que administra el IFE.

En una vertiente paralela, la reforma a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* no previó tampoco como sujetos legitimados para interponer los recursos de apelación en esta materia a las autoridades locales.

Ante tal omisión, también el tribunal electoral adoptó varias resoluciones que hoy ya son jurisprudencia, en el sentido de otorgar legitimación o el derecho para recurrir a las autoridades locales para impugnar alguna decisión que restrinja o vulnere su derecho de acceso a los tiempos del Estado.

En cuanto al acceso de los partidos políticos locales también a estos tiempos del Estado en radio y televisión fuera de proceso electoral, nos enfrentamos con otra omisión de la norma en la materia. En concreto, el derecho de los partidos políticos locales para acceder a los tiempos del Estado fuera de los procesos electorales llevó a que se presentaran algunas impugnaciones ante el Tribunal y lo que resolvimos fue que, efectivamente, debiera considerarse a los partidos políticos estatales o con registro local como incluidos o como destinatarios de esta prerrogativa.

Esta interpretación del Tribunal contribuyó a la aspiración del sistema electoral de hacer más justas y equitativas las contiendas entre los partidos políticos nacionales y los partidos con registro local en los procesos electorales.

Otro tema son las obligaciones de concesionarios y permisionarios de respetar los acuerdos y resoluciones del IFE. La redacción normativa respecto a la administración única del IFE sobre el tiempo que corresponde al Estado para fines electorales en cada estación de radio y canal de televisión dio origen a varias disputas sobre si los concesionarios o permisionarios de radio y televisión abierta o restringida estaban obligados a realizar bloqueos de señales para que cada una de sus emisoras transmitiera una pauta propia y diferente.

Al estudiar este concepto, la Sala Superior estableció que todos los concesionarios y permisionarios de estaciones de radio y canales de televisión, sin distinción alguna, estaban obligados a difundir los mensajes que se ordenaban en las pautas aprobadas por el IFE.

Esta interpretación completa el propósito de cancelar el mercado de tiempos en materia electoral que incorporó la reforma al establecer que toda estación de radio o canal de televisión estaba obligado a respetar el pautado del IFE, sin importar el tipo de señal que se difundiera.

El concepto y los tipos de propaganda constituyen otro tema.

Algunas de las disposiciones normativas que más discusión han generado son aquellas prohibiciones en materia de propaganda política electoral e institucional y gubernamental. Se hace referencia a conceptos y expresiones de difícil distinción, es decir, la ley, la Constitución misma, habla de propaganda electoral, y ello nos ha llevado a la necesidad de determinar el sentido y el alcance también, por ejemplo, de lo que significa influir en las preferencias electorales en favor o en contra de los partidos políticos. El Tribunal se ha debido pronunciar respecto, por ejemplo, del tema de la ampliación de sujetos obligados a abstenerse de difundir propaganda electoral en radio y televisión.

El único artículo del Cofipe que constriñe la propaganda electoral se refiere a aquella que llevan a cabo tres sujetos: partidos políticos, candidatos y simpatizantes.

Sin embargo, el Tribunal resolvió que la norma requería una interpretación de mayor amplitud, a fin de dar coherencia al nuevo modelo. Reconocimos a otros sujetos, como las personas morales, que efectivamente están reconocidas, pero de una manera muy genérica, muy vaga, y las personas morales pueden ser fuente de propaganda que influye en las preferencias electorales y pesan también sobre ellas las mismas limitantes y restricciones en materia de difusión a través del radio y la televisión.

En cuanto al artículo 134 constitucional, desvío de recursos públicos por funcionarios electorales, se determinó que la propaganda que difundan los poderes, órganos de más entes públicos en los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social.

Mediante jurisprudencia, la Sala Superior determinó que las mismas restricciones también aplican para los legisladores del Congreso de la Unión. Si bien cada uno de los legisladores no constituye por sí mismo el Poder Legislativo, sí forma parte de él y no se le puede desvincular de la Cámara de Diputados o del Senado de la República, pues su pertenencia al órgano legislativo le otorga su calidad de representante popular, y en tal virtud forma parte de un órgano de gobierno.

Este criterio fue y es relevante para impedir también la difusión de los grupos parlamentarios, grupos de legisladores o legisladores en lo individual, de propaganda prohibida para los órganos del Estado y que pueda incidir en las preferencias electorales.

Otro tema que ha causado revuelo y que es muy importante y seguramente será motivo de discusión, si es que se aprueba entrar a una revisión de la reforma electoral, es el vinculado con los procedimientos especiales sancionadores dentro y fuera de procesos electorales.

Cualquier vulneración a la norma o conductas prohibidas en materia de propaganda en medios electrónicos debe resolverse con la mayor celeridad, ya que el incumplimiento de estas reglas puede llegar a producir afectaciones irreparables.

El legislador previó un procedimiento expedito que, entre otros efectos, puede tener el de ordenar el retiro de propaganda o transmisión de propaganda en medios electrónicos, o bien ordenar que se difunda esta propaganda.

Pero el ámbito de aplicación previsto en la ley, sin que quede muy claro, podría interpretarse como únicamente restringido al proceso electoral federal, es decir, durante el proceso electoral federal.

Y puesto que las violaciones al modelo de comunicación pueden presentarse en todo momento, toda vez que al prever la legislación electoral también ya regular y prever los actos anticipados de campaña y actos anticipados de precampaña, podríamos estar ante violaciones a las reglas de acceso a los medios de comunicación que conllevarían tomar estas determinaciones de manera expedita.

El Tribunal estableció, y ya es jurisprudencia, que el procedimiento especial sancionador puede ser instaurado fuera del proceso electoral, a

fin de conocer y resolver con oportunidad violaciones a la propaganda electoral en radio y televisión.

Esto, para efectos prácticos, permite corregir y retirar con celeridad toda propaganda que se considere ilícita y que pueda impactar en los procesos electorales, y, también para fines prácticos, corrige la posibilidad de tener dos modelos de comunicación política: uno en proceso electoral, en que las violaciones pueden ser reparadas o los derechos afectados reparados de manera inmediata, y otro distinto, en que la transmisión de propaganda prohibida se mantuviera de manera indefinida al aire, solamente por encontrarnos formalmente fuera de un proceso electoral.

En cuanto a los procedimientos especiales sancionadores, seguramente algunos de ustedes, o todos ustedes, han escuchado alguna propuesta del maestro Woldenberg relacionada con este modelo de procedimientos especiales o especializados en que el IFE se vio con una carga de trabajo muy importante y tiempos muy reducidos para resolver. La propuesta del maestro Woldenberg es que los procedimientos especiales o las quejas ya no sean presentados y resueltos por el IFE, sino que vayan directamente a las salas regionales del tribunal electoral, que sean las que resuelvan en primera instancia, en lugar del Consejo General o los consejos locales del IFE, y que esto pueda ser revisado por la Sala Superior.

Es, sin duda, una propuesta interesante, pero permítanme disentir de mi querido amigo el maestro Woldenberg. ¿En qué sentido? Yo creo que podríamos o podrían encontrarse algunas otras posibilidades interesantes, coincidiendo en que los tiempos son muy reducidos y que se somete a la autoridad administrativa electoral a situaciones muy complicadas de resolución de estas quejas, inclusive destinar el recurso humano para estos administrativos sancionadores cuando está en curso el proceso electoral.

En primer lugar, a mí me preocuparía que se omitiera la instancia administrativa; que la autoridad administrativa no interviniera en primera instancia. En segundo lugar, que la autoridad administrativa electoral también tiene las facultades de indagatoria, de investigación, y tiene el acceso a, digamos, todos los acuerdos y decisiones adminis-

trativas en materia de administración de tiempos del Estado. Es decir, sería mucho más eficaz y expedita la investigación por parte de la propia autoridad administrativa.

Quizá una salida pudiera ser revisar el tiempo con el que se cuenta para la resolución de fondo. Pudiera pensarse en la resolución de las medidas cautelares de manera inmediata, y que la resolución de fondo llevara más tiempo. Es decir, ésa podría ser otra salida, y no que el IFE tuviera cinco días para resolver en el fondo estas quejas. En fin, creo que habría distintos modelos, distintas posibilidades, pero debemos pensar en la restitución efectiva del derecho y en la mínima afectación a la legalidad y, sobre todo, que en este caso se está jugando la equidad en la contienda electoral y la posible afectación de los principios del proceso electoral. Sin duda, es un tema que bien vale la pena revisar.

Ahora bien, concluyo. Como parte última de mi exposición, me referiré a algunos temas, que prácticamente voy a mencionar, y de manera muy sintética enunciaré cuál sería la propuesta del debate para una posible reforma.

En cuanto a un modelo de control de constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral integral y eficiente, el tribunal electoral es hoy formalmente un tribunal constitucional; así lo establece el artículo 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Exclusivamente se nos dota de la facultad para inaplicar una ley considerada inconstitucional, en el caso concreto y para efectos al caso particular.

Esta facultad se encuentra depositada tanto en la Sala Superior como en las salas regionales, y estos órganos jurisdiccionales, en sus respectivos ámbitos de atribuciones, pueden conocer de manera definitiva de estos planteamientos.

La única vía de impugnación o para impugnar las decisiones de las salas regionales ante la Sala Superior, es cuando en los juicios de revisión constitucional se resuelve la inaplicación de algún precepto por considerarlo contrario a la Constitución.

Sin embargo, se ha recibido un número importante de recursos de reconsideración en los que se impugna el que se haya hecho valer la

inaplicación de un precepto por considerarlo inconstitucional, pero si la Sala no resolvió la inaplicación de ese precepto por considerarlo apegado a la Constitución, el criterio del tribunal electoral ha sido que no se dé el supuesto de procedibilidad porque no hubo una inaplicación. Eso podría ser materia de revisión.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha virado hacia conocer de cualquier planteamiento de inconstitucionalidad, pero lo cierto es que también en el terreno electoral, y yo creo que en cualquier terreno litigioso siempre que haya una instancia la vamos a agotar, y esto abriría la puerta a que todas las decisiones en que se hiciera valer la inconstitucionalidad de algún precepto, por ese solo hecho ya tendría o podría proceder el conocimiento por parte de la Sala Superior.

Pero en materia de control de constitucionalidad, creo que tendríamos varios aspectos que pudieran ser objeto de revisión por parte de los legisladores.

En cuanto a las sanciones a servidores públicos por contravenir los artículos 41 y 134 constitucionales, coincidirá conmigo mi amigo el consejero presidente del IFE en que hay una omisión muy grave en la ley al no haber un catálogo de sanciones a funcionarios públicos. No podemos sancionar a los funcionarios públicos, porque no hay sanción prevista en la ley, y todos sabemos que no se puede sancionar por analogía. Ese es un tema fundamental de revisión en la legislación.

Elecciones por usos y costumbres es un tema que en lo personal me parece de la mayor relevancia, el reconocimiento de nuestras minorías y el permitir el acceso a la justicia a todos los justiciables.

En el tribunal electoral se han recibido sendas impugnaciones vinculadas con los usos y costumbres, concretamente las elecciones en Oaxaca, que reconoce esos mecanismos. Sin embargo, si conjugamos este tema también con el de equidad de género, y esto ha sido conclusión en varios foros en los que han intervenido las propias organizaciones de los pueblos indígenas, tenemos una situación de posible discriminación a las mujeres por usos y costumbres.

Si, por una parte, impulsamos el reconocimiento y que prevalezcan las tradiciones, la autodeterminación de los pueblos indígenas, es

evidente que nos encontramos con prácticas discriminatorias y de exclusión de las mujeres en los pueblos indígenas para ejercer el derecho activo y el derecho pasivo.

Ya que toco el tema de equidad de género, y no puedo, por supuesto, evitar comentar que otra de las asignaturas pendientes es el cumplir con el verdadero propósito y espíritu de la norma de que haya igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos. Es decir, tenemos un modelo de sistema de cuotas establecido para el registro de las candidaturas, pero, por un lado, esto no se traduce con la misma proporción en la conformación material de los órganos de representación popular, que, por supuesto, tiene que ver con los resultados electorales, y, por otro lado, también tenemos algunos problemas y nos enfrentamos a casos como las licencias de las legisladoras propietarias o aspectos que involucran también la vida interna de los partidos políticos, que son los que deben exigir y prever en su propia normatividad el cumplimiento de la ley.

Aquí tendríamos varios ámbitos en los que se podría trabajar: el ámbito de la normatividad interna de los propios partidos políticos, el ámbito administrativo electoral, el ámbito de la tutela de los derechos político-electorales en el tribunal electoral y, por supuesto, también en el ámbito del derecho parlamentario.

Es decir, éstas han sido prácticas que se consideraban de lo más normales, eran comunes, pero hoy, los ciudadanos, las ciudadanas, estamos alertas a este tipo de cuestiones, y pareciera que ya no es tan fácil permitir que se le dé la vuelta a la ley de manera tan sencilla.

Y por último, resta un tema que quedó pendiente en la agenda de las reformas electorales: las nulidades o causales de nulidad de las elecciones. Sobre todo en el caso de la elección presidencial, fue un tema en el que, exclusivamente en el nivel constitucional, se reconoció la competencia del tribunal electoral, de la Sala Superior del ТЕРЖФ para anular la elección presidencial. Sin embargo, en el nivel reglamentario no hubo alguna reforma que hiciera congruente esta competencia expresa en la Constitución con los casos o en las situaciones que pudieran llevar a esa decisión por parte del tribunal electoral.

Aquí destacaría tres temas que a partir de las pasadas elecciones presidenciales de 2006 han sido motivo de debate y que pudieran estudiarse, como ya está previsto en varias legislaciones locales: el rebase de topes de gastos de campaña; el uso de programas de cualquier orden de gobierno para fines electorales, en favor o en contra de algún candidato, y las campañas denostativas.

La importancia de que sobre las elecciones y sus resultados no pesen dudas en cuanto a la equidad en la contienda es un aspecto que apunta hacia la legitimidad de los poderes electos, el orden y la tranquilidad social, sin duda.

En ese tenor, las autoridades electorales deben contar con una normatividad constitucional y reglamentaria muy clara y con todos los insumos necesarios para garantizar que se respete la legalidad del voto ciudadano.

## Desafíos del proceso electoral

---

LEONARDO VALDÉS ZURITA<sup>3</sup>

[El doctor Leonardo Valdés Zurita participó en la novena mesa de trabajo con la exposición que se presenta a continuación.]

Voy a centrar mi intervención en tres desafíos, que considero fueron los más importantes del proceso electoral 2009 en el nivel federal. Y para desarrollarlos, me voy a permitir hacer algunas consideraciones teóricas, más o menos desde la perspectiva de la ciencia política, es decir, la reflexión de la autoridad electoral, pero con un poco de barniz del trabajo académico que desarrollé durante muchos años y al que espero volver cuando termine mi encargo.

El primero de los tres temas que voy a abordar es la consolidación del principio de máxima transparencia en el cómputo de las elecciones, un tema que considero muy relevante, un desafío fundamental.

En segundo lugar, también voy a referirme a la consolidación del nuevo modelo de comunicación política producto de la reforma electoral de 2007. Al tratar esta cuestión, voy a tocar algunos elementos de lo que considero es fundamental para el perfeccionamiento del sistema de administración de los tiempos del Estado mexicano en la radio y en la televisión.

Finalmente, me voy a concentrar en el que quizá es el tema que más me ocupa, a saber: cómo vamos a hacer las autoridades electorales

<sup>3</sup> Consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

para elevar la credibilidad de la sociedad en las actividades que realizamos y en el fortalecimiento del cumplimiento de las atribuciones que tenemos.

Decía yo que me voy a referir a estos tres temas en un marco teórico, porque considero que solamente si planteamos algunas cuestiones generales es posible ubicar por qué esos temas son –según creo– relevantes para reflexionar.

Son muchos los temas sobre los que podríamos reflexionar, pero éstos son los que yo he elegido. Y los he elegido porque tengo la concepción, tengo la convicción de que nuestro cambio político ha sido producto de la afortunada –quizá no buscada, quizá no deseada, pero sí afortunada– sincronía con la que dos motores han impulsado la transformación político-electoral de nuestro país.

Algunos de ustedes ya habrán escuchado esto, ya lo habrán leído, es una figura que he estado utilizando durante los últimos años, porque yo soy un convencido de que nuestra transición a la democracia ha sido exitosa, en virtud de que hemos tenido un motor de impulso al cambio vinculado con las transformaciones institucionales que en este país arrancaron alrededor de los años setenta; hay todo un debate acerca de si arrancaron antes –1963, los diputados de partido; 1953, el voto de las mujeres–. Pero, definitivamente, fue fundamental la promulgación de la reforma constitucional de 1977 y de la famosa *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LOPPE).

Ese motor del cambio institucional ha tenido una evolución importante, ha tenido momentos de mayor aceleración, también ha tenido momentos de estancamiento y, creo yo, hoy es importante voltear hacia las ventanas de oportunidad que como autoridades electorales tenemos, pero también hacia aquellas que tiene el Poder Legislativo para continuar con la marcha del cambio institucional en nuestro país, de manera que podamos avanzar en esta consolidación democrática que estamos viviendo.

El segundo motor, que quizá es el que más me gusta, porque yo soy sociólogo, es el de la implantación del pluralismo en nuestra sociedad. Si nosotros observamos cualquier estadística electoral en el nivel federal, en el nivel estatal, en el nivel municipal, lo que encontramos

es que México no es lo que era hasta, por lo menos, mediados de los años ochenta y, definitivamente, a partir de 1988 la transformación es fundamental.

Y quizá la Ciudad de México es uno de los lugares, una de las entidades donde esa transformación, esa implantación del pluralismo político se dejó ver con gran énfasis.

Los mexicanos, en el norte, en el sur, en el este, en el oeste, en la capital de la República, hoy somos mucho más plurales que lo que éramos en el pasado, en términos de nuestro comportamiento electoral.

Fueron muchas las circunstancias que impulsaron ese pluralismo político. No me voy a detener en ellas por razones de tiempo. Pero lo que quiero decir es que ese pluralismo político que está en nuestra sociedad, lo que nos deja ver es que ya se constituyó —con todos los defectos, con todas las limitaciones, con todas las críticas que se puedan hacer—, un sistema de partidos competitivos.

En términos generales, hoy podemos en este país estar enfrente de la incertidumbre democrática; cuando empieza un proceso electoral ningún doctor en ciencia política puede dictaminar con certeza cuál va a ser el resultado de ese proceso electoral.

Lo que tenemos hoy es que los cargos de representación, los cargos gubernativos, realmente se juegan en las elecciones, y en las elecciones los votantes, los ciudadanos, toman las decisiones sobre quién los representa y quién los gobierna.

Hace unos minutos conversaba yo con la presidenta del Instituto Electoral Veracruzano, en cuyo estado va a haber una elección local de pronóstico reservado. Lo cierto es que, igual que en las elecciones federales, cada vez ese pluralismo político nos enfrenta en el arranque de un proceso electoral a la incertidumbre de conocer su resultado final.

El cambio institucional al que me referí tiene que ver con todas estas reformas electorales que hemos vivido. Yo creo que la reforma electoral de 2007-2008 resolvió un problema que, perdonen que use la categoría —lo hago con la mayor objetividad posible—, hizo crisis en la elección presidencial de 2006.

Esa elección presidencial mostró que el marco institucional que habíamos construido ya no era suficiente para contener, y además resolver, una contienda presidencial con el más alto nivel de competitividad electoral que se haya vivido en la historia de este país. Y el Poder Legislativo, analizando esa circunstancia, tomó decisiones no solamente para reconstruir el consenso político —que es necesario en términos de la gobernabilidad en una república federal con un poder legislativo muy trascendente—, sino además para encontrar cuáles eran los puntos finos en los que era necesario modificar el marco institucional.

Algunos de ellos son los elementos a los que me refiero en mi presentación; uno muy destacado es el de las modificaciones en el cómputo de los votos, y el otro fundamental son las modificaciones en el modelo de comunicación política. No profundizo, pero si revisamos con mirada crítica el proceso electoral de 2006, encontraremos que entonces el marco institucional tuvo elementos deficitarios, trascendentes, que se convirtieron en elementos de esta crisis del ordenamiento de la arquitectura institucional en el proceso electoral más competido en cuanto a una elección presidencial que ha vivido nuestro país.

De tal suerte que yo pienso que en 2007, con la reforma electoral, y en 2009, con el proceso electoral federal, volvemos a tener los dos motores del cambio político encendidos, los dos motores impulsando la transformación política, los dos motores que —me parece—, si se siguen sincronizando adecuadamente, nos permitirán seguir avanzando en esta construcción de un régimen político democrático para nuestro país.

Los tres asuntos a los que me refiero son, de alguna manera, desafíos para la autoridad electoral. La reforma electoral de 2007 —no entro en detalles—, estableció nuevas causales para abrir paquetes en los cómputos distritales y dio atribuciones al IFE para ordenar y llevar a cabo con éxito esta función.

Una de las nuevas causales para abrir paquetes —muy trascendente en este proceso electoral federal—, fue el caso de una diferencia menor de un punto porcentual entre el partido que obtuvo el primer lugar y el partido que obtuvo el segundo lugar. Lo que procede entonces es hacer el recuento de toda la elección.

Eso sucedió en 19 de los 300 distritos electorales federales, donde se volvieron a contar, uno por uno, los votos emitidos por los ciudadanos, y en la mayoría de los casos, si no es que en la casi totalidad, las actas levantadas por los ciudadanos en su calidad de funcionarios de mesa directiva de casilla coincidían con el cómputo realizado en el consejo distrital.

Esto quiere decir que hubo éxito en la capacitación electoral, que hubo éxito en el diseño de la documentación electoral, pero quiere decir, además, que los ciudadanos mexicanos que organizan las elecciones son, por supuesto, responsables y están conscientes de la enorme responsabilidad que tienen cuando van a contar los votos y cuando van a sentar los resultados en las actas de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas.

Otra de las causales importantes y novedosas que estableció la reforma electoral fue que un paquete se recuenta cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar es menor que los votos nulos emitidos en esa casilla electoral.

Y esta fue una de las causales que hizo recontar mayor cantidad de casillas, y lo que encontramos fue que en la mayoría de los casos los ciudadanos no se habían equivocado, y, efectivamente, los votos que el acta consignaba como votos nulos eran votos que los ciudadanos habían anulado en la votación.

Sé bien que mi amigo José Thompson ya se refirió a estos temas en la conferencia anterior. Él dice –y yo estoy de acuerdo con él–, que votar en blanco, anular el voto e incluso no votar, son conductas políticas y los sistemas políticos deben hacerse cargo de lo que significan esas conductas políticas.

No abundo, sólo digo que creció significativamente el voto en blanco, no solamente producto de una campaña que conocimos, sino básicamente como un mensaje al sistema político que se tiene que estudiar con todo cuidado, porque además no creció en todo el país, creció en algunas áreas, sobre todo en áreas urbanas, sobre todo en áreas con mayores niveles de conocimiento político de la población.

Eso lo dejo ahí, pero en términos del cómputo significó que se tuvieron que abrir muchas más casillas que las que se hubieran tenido que abrir sin la presencia del voto en blanco.

En total, el IFE abrió más de 42 600 casillas electorales, de las 139 mil que instaló en el proceso electoral. Quería decir que abrió 30%, casi una tercera parte del total de las casillas entre las 8 de la mañana del miércoles posterior a la elección y las 12 de la noche siguiente.

Sé bien que en la legislación local el ordenamiento es distinto, el cómputo empieza inmediatamente después de recibirse los paquetes electorales. Quizá el legislador federal debiera observar esta experiencia para que también en el ámbito federal se inicie el cómputo una vez que se ha cerrado la casilla, porque en el tiempo mencionado se pudo abrir 30% de una elección, pero en 2012 vamos a tener tres elecciones y está claro que con las condiciones actuales sería imposible que el IFE pudiera hacer el recómputo de las tres elecciones en el plazo que la ley establece.

Y no propongo que se incremente el plazo, porque eso afectaría los trabajos del TEPJF. Yo, que soy respetuosísimo del trabajo del Tribunal, nunca propondré nada que afecte a la máxima autoridad jurisdiccional en su desempeño.

Este asunto del cómputo lo considero importante, no solamente por la parte técnica, que lo es, así como es apasionante la organización y demás, sino por lo que significa en el esquema de interpretación que planteaba yo al principio.

Llegamos ya, en ese cambio institucional motor del cambio político en México, a un elemento de la mayor transparencia en la construcción del resultado de las elecciones, y se dice rápido, pero estimo que es el elemento más importante de certeza respecto de un proceso electoral, sobre todo cuando éste es competido.

Yo considero que el legislador federal debe tomar en cuenta esto para profundizar la transparencia de los procesos electorales en esta fase final, en la fase del cómputo, y que también debe, en el nivel federal, recoger la experiencia que se ha desarrollado aquí, en el Distrito Federal, y en Coahuila, para la votación electrónica.

Porque por la vía de la votación electrónica se puede tener esa transparencia y se puede, no solamente bajar costos, no solamente tener más certeza, sino además tener resultados mucho más rápidos.

En el segundo tema que yo señalaba, el modelo de comunicación política, fue un reto enorme instalar el sistema de administración de los tiempos del Estado mexicano en un plazo récord.

Como ustedes seguramente estarán informados, cuando la Cámara de Diputados aprobó el presupuesto de egresos para 2008, incluyó un artículo transitorio para que el IFE, a más tardar en abril de 2008, solicitara una ampliación presupuestal para aplicar la reforma electoral.

El Consejo General del IFE cumplió en tiempo y forma, hizo su solicitud a la Secretaría de Hacienda y fue en octubre cuando tuvo la ampliación presupuestal, y no en los términos en que lo había solicitado.

De tal suerte que la licitación internacional para aplicar toda esta infraestructura, para construir toda esta infraestructura, se pudo publicar en octubre de 2008. A enero de 2009 el IFE tenía la licitación completa, tenía asignado el contrato, y el compromiso era que el sistema empezara a funcionar a partir del 1 de mayo de 2009, cuando se iniciaban las campañas federales.

En términos administrativos, la licitación está auditada. Como siempre ocurre en estos concursos muy grandes, los que pierden la licitación la impugnan, la Contraloría hace la investigación y se emite un dictamen. Hace muchos meses que hay un dictamen donde consta que se observaron todos los procedimientos legales, y no se presume que nadie, ningún funcionario del IFE, haya podido obtener un beneficio por esa licitación.

El asunto fue que no existía en el mundo un sistema de administración de los tiempos del Estado mexicano del tamaño que necesitaba implementar el IFE, no solamente por la cantidad de concesionarios y permisionarios de radio y televisión, no solamente por su dispersión en el territorio nacional, sino además por la necesidad de grabar las señales de todas las estaciones de radio y televisión para tener testigos en una de las partes más complejas de implementación de este sistema, que es la parte contenciosa.

Afortunadamente, desde el último día de enero de 2009, cuando iniciaron las precampañas, el sistema, así haya sido con sus funcionalidades básicas, empezó a funcionar, y se empezaron a generar los testigos grabados, las señales grabadas para llevar a cabo procedimientos sancio-

nadores en contra de aquellos concesionarios y permisionarios que no cumplieran con la norma legal.

Y aquí debo decirlo con toda claridad: el TEPJF, desde el primer litigio que el IFE enfrentó en esta materia, dio como válidos los testigos que el sistema de monitoreo del instituto electoral puso como sus pruebas en la imposición de las sanciones.

De tal suerte que toda esta comunicación que se ha hecho respecto a que el sistema no funcionó, no existe, dónde quedó el dinero, en realidad no tiene mucho fundamento. El sistema está instalado, está funcionando y, además, dio los resultados que en ese breve tiempo que se tenía podía dar, para garantizar tres aspectos: 1) que los mensajes de los partidos políticos llegaran a los concesionarios y permisionarios a todo lo largo y ancho del país; 2) que se transmitieran esos mensajes por la radio y por la televisión, y 3) cuando se presumían incumplimientos se contaba con la grabación de los testigos para poder llevar a cabo los procedimientos sancionadores y, en muchos de los casos, el TEPJF, su Sala Superior, dio la razón al Consejo General del IFE cuando impuso sanciones sobre la base de esos testigos.

¿Qué falta por hacer? Falta por hacer todo un procedimiento que permita aplicar ese sistema a las elecciones; porque la experiencia tenida durante este año fue administrar los tiempos para una elección federal y para elecciones locales concurrentes. Ése fue un desafío complejo.

La zona conurbada del Distrito Federal y el Distrito Federal fueron dos de los desafíos más grandes, porque las transmisiones no conocen fronteras y el nivel de conurbación entre el Estado de México y el Distrito Federal, la coincidencia en ambos de la elección local con la federal impuso un reto muy, muy importante.

Yo creo que el IFE demostró su capacidad técnica para resolver ese reto, creo que no hubo afectación a la equidad de la competencia, ni en las elecciones locales en el Distrito Federal, ni en las elecciones locales en el Estado de México y, mucho menos, en las elecciones federales coincidentes.

En 2010 habrá 14 elecciones locales, y se tendrán que desarrollar las funcionalidades que permitan aplicar el sistema a elecciones locales

que no son coincidentes con una elección federal. Esto implica retos, no tan grandes como los anteriores, pero habrá que enfrentarlos.

Tercer desafío: ¿Cómo elevar la credibilidad de la sociedad respecto de las autoridades electorales? Este es un tema que considero muy importante, porque, en el plano de las encuestas, las autoridades electorales y el IFE siguen siendo algunas de las instituciones con mayor reconocimiento social.

Según la mayoría de las encuestas que se realizaron después de la jornada electoral de julio pasado, siete de cada 10 ciudadanos mexicanos calificaron como positiva la actividad del IFE. De hecho, en ese momento, la única institución que lo superaba en prestigio era el Ejército.

Sin embargo, la puesta en marcha del nuevo modelo de comunicación política, aprobado por el Congreso de la Unión y aplicado por el IFE, ha tenido costos para esta imagen de eficacia y de imparcialidad del instituto electoral.

Ha habido diversos actores interesados en lesionar la imagen del IFE, y esto obliga a la institución a redoblar su trabajo de comunicación política con los y las ciudadanas. De tal suerte que, para el IFE, este año y los próximos son fundamentales en el desarrollo de su política de educación cívica, porque existe internamente el convencimiento de que, con el desarrollo de la educación cívica, se logrará mantener en alto el prestigio de las autoridades electorales frente a la sociedad.

Para ello, el IFE necesita hacer más y mejores alianzas. Para ello necesita estar cada vez más cerca de las autoridades electorales locales. No puede seguir haciendo educación cívica como si no tuviera un diálogo de comunicación que le permita ir sumando esfuerzos porque, hay que decirlo, el prestigio de la autoridad electoral federal está obligadamente vinculado con el prestigio de las autoridades electorales locales. No se puede pensar, en México, por lo menos en el México de hoy, una situación en la que el IFE tenga gran prestigio y la autoridad local no lo tenga o, viceversa, que la autoridad electoral local tenga un gran prestigio y el IFE no, porque para el conjunto de los ciudadanos son más o menos lo mismo. Son la autoridad electoral administrativa y, en algunos casos, incluso se los vincula estrechamente con la autoridad electoral jurisdiccional.

De manera que también el prestigio del Tribunal y el prestigio del IFE ante el grueso de la población están sólidamente fundidos, sobre todo, con las autoridades electorales locales. Para el IFE es una prioridad en los próximos años avanzar en el desarrollo de programas de educación cívica que permitan ir reposicionando a las autoridades electorales administrativas en el imaginario social y en la confianza social respecto a las actividades que realizan.

Como dijera Guillermo O'Donnell, el desarrollo de la democracia no se puede ver limitado por sus expresiones formales. El reto entonces es ampliar los alcances de la democracia electoral, y es ahí, en la ampliación de esos alcances, donde la educación cívica juega un papel fundamental.

De tal suerte que hoy, en la celebración del décimo aniversario del IEDF, vengo a proponerles una estrategia que nos permita avanzar juntos en esta delicada tarea de consolidar nuestro prestigio ante la población.

Estoy convencido de que, si avanzamos juntos, que si además avanzamos con las autoridades jurisdiccionales entendiendo sus responsabilidades, acatando sus fallos siempre en los términos que ellas lo deciden, podremos ir consolidando ese cambio institucional que da cauce al pluralismo político y que va cambiando este país para que al final podamos decir orgullosamente que hemos colaborado en la construcción de un sistema político democrático que, esperemos, ayude a este país a resolver los gravísimos problemas que tiene, porque, en definitiva, creo que a todos los que hemos hecho algo por la democracia en México eso es lo que nos mueve, eso es lo que nos importa: que el sistema político no sea un problema para la población, sino que sea el espacio en el que se resuelvan los problemas de la población.

## Desafíos del sistema electoral en la Ciudad de México

---

BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ<sup>4</sup>

[La consejera Beatriz Claudia Zavala Pérez, luego de agradecer su participación a los asistentes al congreso y a los consejeros electorales del IEDF, expuso lo que sigue.]

Me parece que actualmente la definición más importante que deberá tomarse en torno al futuro de nuestro sistema electoral no será una definición de carácter técnico, es decir, de cómo se convierten los votos en escaños. En eso hemos avanzado ya bastante.

En una definición política de mayor profundidad, el punto fundamental es saber si la próxima reforma electoral para el Distrito Federal será un arreglo exclusivo de los partidos políticos para autorregular los procesos de elección o si hay verdadera disposición para incorporar la opinión de los ciudadanos, ya sea expresada a través de los especialistas, los académicos o en razón de planteamientos hechos por universidades, por colegios, por asociaciones civiles, etc., en esto que son las nuevas reglas del juego democrático.

Unas reglas del juego que, para evitar malas interpretaciones o intentos de fraudes a la ley, deberán ser más claras, más eficaces y mucho más apegadas al sentir de los ciudadanos, esto es, de los verdaderos soberanos.

Si la segunda opción, la de incorporar la opinión de los ciudadanos, es la que prevalece, que yo espero que así sea, estoy segura de que el tema del dinero en la política sobresaldrá sobre los demás temas.

<sup>4</sup> Consejera presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Y es que, desde hace mucho tiempo, los ciudadanos han venido manifestando su disgusto cada vez mayor por el alto costo de la política, sobre todo ahora que estamos viviendo y atravesando serias dificultades económicas.

Por eso mismo, yo quisiera proponer a los legisladores que revisen los montos que se destinan a la política y construyan un modelo racional que, sin complicar de ninguna manera los derechos de los partidos y sin afectar la tarea sustantiva de los órganos autónomos que organizan y llevan a cabo las elecciones, disminuya considerablemente los recursos que se destinan al tema electoral.

Por ejemplo, yo simpatizo con la propuesta que han hecho algunas organizaciones de la sociedad, en el sentido de calcular los montos del financiamiento con base en el número de personas que efectivamente acuden a votar a las urnas, y no con el total de inscritos en el padrón electoral.

Esa, desde mi punto de vista, es una medida racional y justa que, estoy segura, encontraría eco en muchos de los ciudadanos. Aquí quiero hacer un paréntesis para señalar que, a lo largo del tiempo y al margen de quiénes hayan desempeñado los más altos cargos de operación y decisión en los órganos electorales, los institutos federal y locales han formado un buen número de servidores públicos, competentes y expertos para hacer elecciones que son, para decirlo con toda claridad, los mejores aliados que tiene la sociedad para organizar y garantizar elecciones libres e imparciales.

Y esto viene a cuento, porque el personal del Servicio Profesional Electoral que han formado los distintos institutos electorales constituye el mejor patrimonio democrático que el sistema electoral ha dado a nuestro país.

Hasta aquí dejo este tema y entraré a otro que también me parece central: la autonomía de los órganos electorales.

Aunque suene políticamente incorrecto que yo lo diga, debo y quiero decir en este momento que en los últimos años se han multiplicado las voces que sospechan de la verdadera independencia e imparcialidad de las autoridades electorales.

Si quienes formamos parte de estas autoridades no hacemos caso de esas inquietudes y no prestamos atención a lo que la gente piensa y dice, estaríamos, desde mi punto de vista, cometiendo un grave error, aun y a pesar de que están ahí las versiones estenográficas de todas nuestras sesiones, por medio de las cuales los ciudadanos pueden enterarse en todo momento y consultar y revisar los argumentos y el sentido de nuestras decisiones, y así formarse un criterio sobre nuestra independencia, nuestra imparcialidad y autonomía respecto de los partidos políticos.

Me parece que el problema de la desconfianza proviene fundamentalmente, quizá y así podría calificarlo, de un inadecuado procedimiento de designación.

¿Qué pasaría, por ejemplo, si, como lo propone José Woldenberg —y yo suscribo esa idea—, la designación de los integrantes de los órganos autónomos se realizara mediante una fórmula escalonada, es decir, un consejero cada año? Tendrían que lograrse grandes consensos o bien podríamos incorporar el elemento del azar, esto es, sorteando de entre los candidatos finalistas, después de un riguroso proceso de selección, a quienes deban integrar estos órganos autónomos.

Así, a nadie se le vincularía con ningún partido político o grupo de interés, y créanme que nosotros, como autoridades, siempre estamos abiertos, somos transparentes, tenemos nuestras decisiones a la vista de todos los ciudadanos.

Tal vez si pudiéramos cambiar la manera de designación, podríamos avanzar para así hacer más fehaciente la imparcialidad con que las autoridades electorales, con independencia, nos dirigimos.

Finalmente, y este es un problema que me parece muy particular del Distrito Federal, y tengo entendido que también del IFE, quiero referirme a la imperiosa necesidad de revisar las funciones y las atribuciones que la ley nos otorga para cumplir nuestro deber. Porque no puede ser que existan inconsistencias tan graves como esa que nos llama a fiscalizar a los partidos políticos, pero con facultades e instrumentos legales bastante disminuidos, que lo único que provoca es restar autoridad política al órgano electoral.

Se ha llegado al absurdo de establecer en la ley que la decisión final en materia de fiscalización, por ejemplo, de los gastos de campaña, tengamos que votarla nosotros los consejeros a partir de un expediente en cuya integración nunca participamos y que, además, fue elaborado por una oficina cuyo titular es designado, efectivamente, por el Pleno de los consejeros, pero a partir de una terna que envía un funcionario que nada tiene que ver en el ámbito electoral y, por tanto, no conoce las dinámicas de fiscalización de partidos políticos.

Pero bien, lo que yo propongo es que si al Consejo General se le sigue encomendado la tarea de decidir sobre la fiscalización, entonces sea este órgano el encargado de elegir el perfil del funcionario y que sea a través de la Comisión de Fiscalización que se vayan determinando los actos procesales que en su momento den sustento a la resolución que se vaya a emitir.

Pero si lo que se desea es mantener el sistema como ahora se tiene, creo que lo que procede es hacer congruente la normativa y, en todo caso, dotar a esa instancia de facultades plenas en los temas que revisa, dictamina, para que sea ella quien resuelva.

Creo que a lo largo de este congreso, mis compañeros y colegas, los consejeros electorales, han expuesto muchas de las cuestiones y desafíos que tenemos delante. Yo emito aquí mi opinión respecto de estos puntos, no sin antes agradecer a todos su paciencia y su presencia.

---

*Democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009. Memoria*, terminó de imprimirse en Impresos Santiago, Trigo 80-B, colonia Granjas Esmeralda, delegación Iztapalapa, 09810 México, D. F., en el mes de octubre de 2010. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, analista correctora de estilo. El tiraje consta de 1 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché brillante de 200 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy Old Style.

---







**Democracia, participación ciudadana y justicia electoral**  
Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009



Instituto Electoral del Distrito Federal