Transitando del Federalismo al Nacionalismo Electoral

ELIZABETH BUCIO PEÑA[1]

Resumen

El objetivo del presente estudio es destacar la importancia de transformar el actual modelo institucional en materia electoral, en respuesta a la problemática que prevalece en torno a la cuestionada autonomía de las autoridades encargadas de la organización de los comicios electorales en el territorio nacional, y del creciente descontento social, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciben como financiamiento los partidos políticos; entre otros aspectos.

En razón de ello, y partiendo de mi experiencia como Consejera Electoral Propietaria en los ámbitos federal y local, retomo los acuerdos establecidos en el Pacto por México, específicamente los relacionados con la reforma político-electoral, desde una perspectiva trascendente en la vida política de México, que permitirán avanzar en la vida democrática, partiendo del establecimiento de consensos razonados y de objetivos, tendentes a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas del gasto; aunado a eficientar y optimizar el actual modelo electoral.

Palabras clave: reforma, federalismo electoral, nacionalismo, elecciones, local, federal, política, Pacto por México, modelo electoral.

1 Maestría en Administración Pública, Ex Consejera Electoral Distrital Propietaria, en el Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de México. Ponencia presentada en el XXIV Congreso Nacional de Estudios Electorales: "Federalismo Electoral: Experiencias Locales", en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas. Correo electrónico: elizabethbuciopena@yahoo.com.mx

Abstract

The aim of this essay focuses on highlighting the importance of transforming the current institutional electoral model, in response to the problematic situation prevailing around the questioned autonomy of authorities in charge of the organization of the elections in national territory; and the growing social discontent, about the source, number, purpose and application of the resources that political parties receive as financing, among others.

On account of this, and based on my experience as a Consejera Electoral Propietaria in both federal and local scopes. Taking up the agreements established in the Pacto Por Mexico, specifically those related to the political and electoral reform, from a transcendent perspective in Mexico´s political life, which will allow the democratic life to thrust forward, based on the establishment of reasoned consensus and objectives, intended to ensure transparency and accountability, coupled with improving and optimizing the current electoral model.

Key Words: Electoral Federalism Reform, Electoral nationalism, Local, Federal and Local Elections, Electoral model.

Introducción

En la discusión y el análisis de la Reforma Constitucional en materia político-electoral, decretada el pasado 10 de febrero de 2014. Los acuerdos establecidos en el Pacto por México fueron trascendentales en la construcción de lo que será el actual modelo institucional en materia electoral. En ese tenor, en lo dispuesto en el "Acuerdo 5 para la Gobernabilidad Democrática" (Pacto por México, numeral 1.3, Compromisos 89 y 90.). Se plantearon de manera urgente, cambios estructurales a fin de garantizar *grosso modo,* elecciones transparentes, confiables y equitativas; entre otros aspectos cruciales.

Lo anterior, motivado por las prácticas recurrentes –esencialmente en el ámbito de competencia local, dicho sea de paso, donde los institutos electorales se encuentran sofocados por los gobernantes– que exhiben un modelo desacreditado, cada vez más costoso y, menos eficiente, en el que la rendición de

cuentas y la transparencia, no cumplen con las expectativas de una sociedad cada vez más organizada, quien a través del derecho de acceso a la información, ha procurado un involucramiento en los asuntos públicos, para tomar decisiones razonadas y objetivas.

Por lo expuesto, el presente artículo está dividido en tres rubros: en primer lugar formulo el planteamiento: ¿Por qué transitar del federalismo al nacionalismo electoral? En este apartado, destaco algunas de las reformas de la última década, que por un lado modificaron la esfera de competencias del Instituto Federal Electoral (IFE); y por otro, citaron el precedente de la Reforma de 2014. Además de reflexionar sobre algunas de las mejoras vinculadas con la transformación del actual modelo electoral, partiendo de elementos que retoma la Nueva Gestión Pública; y del carácter universal que definirá las leyes secundarias.

En segundo lugar, en el apartado "Mi experiencia" comparto algunas de las ocasiones más significativas en las que participé como Consejera Electoral Propietaria, tanto en el ámbito Federal como en el Local; las cuales me permiten emitir una opinión diferenciada de las acciones que se llevan a cabo en los institutos electorales. Asimismo, indico algunas de las observaciones realizadas al desarrollo del Proceso Electoral de 2009, por la Organización de Estados Americanos (OEA).[2]

2 La Organización de los Estados Americanos es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C., de octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión, se acordó crear la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y se empezó a tejer una red de disposiciones e instituciones que llegaría a conocerse como "sistema interamericano", el más antiguo sistema institucional internacional. La OEA fue creada en 1948 cuando se subscribió en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente, la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, que entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, que entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1º de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia". Hoy día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 67 Estados, así como a la Unión Europea (UE). Para lograr sus más importantes propósitos, la OEA se basa en sus principales pilares que son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

Adicionando a lo anterior, presento los resultados de la Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana, que refleja el sentir de un grupo de mexicanos residentes en territorio nacional; respecto de la situación política del país, y de conceptos como "democracia" y "partidos políticos". Encuesta realizada por GEA Grupo de Economistas y Asociados, S.C. e ISA Investigaciones Sociales Aplicadas en 2013[3].

Por último, en las "Conclusiones" expongo el resultado del análisis de la investigación documental, realizada con motivo del presente estudio, desde mi condición de ciudadana mexicana interesada, y ocupada de los asuntos públicos de mi país.

¿Por qué transitar del federalismo al nacionalismo electoral?

Para responder esta singular interrogante es necesario revisar acuciosamente las reformas que en materia electoral fueron emitidas, particularmente en la última década. A fin de comprender que en la construcción de la vida democrática en México, dichos cambios ampliaron paulatinamente la esfera de atribuciones legales del IFE, en asuntos del ámbito local y municipal, tal es el caso de la reforma constitucional (CPEUM, 2007: Art. 41), en la cual se instituyó al Instituto como único, autor responsable y sancionador, en la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, respecto de las prerrogativas de los Partidos Políticos; así como la facultad de organizar procesos electorales locales, mediante convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas.

Asimismo, se adicionó un párrafo que mandata a los servidores públicos de la Federación, de los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y de sus delegaciones; la obligación de aplicar en todo momento con imparcialidad, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos (CPEUM, 2007: Art. 134)..

3 En concordancia con los ordenamientos legales establecidos en el Acuerdo CG411/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el proceso electoral 2011-2012.

Las reformas de 2007 y 2008, lejos de causar un menoscabo a la democracia del país; consumaron un avance importante en la organización de los procesos electorales en territorio nacional, procurando mayor vigilancia y supervisión de los tiempos del Estado; así como una ampliación a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos públicos.

Pero ¿Acaso estas reformas contribuyeron al establecimiento de los acuerdos suscritos en el Pacto? Evidentemente sí, la agenda de los acuerdos signados por el Gobierno Federal con los tres principales partidos políticos en el país; Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), fueron el punto de arranque de la reforma político-electoral. Pues su espíritu reformador, consistió en formular mejoras a las normas que nos rigen, como una medida de corrección y avance en diversos aspectos –económicos, políticos, y sociales– determinantes para el desarrollo de la Nación. En respuesta a una realidad cada vez más compleja, con asimetrías que exhiben condiciones que vulneran el inalienable derecho de la participación política y ciudadana; tales como:

- I. Una democracia cada vez más costosa.
- II. Duplicidad de funciones de manera simultánea por parte del personal de los Institutos Estatales Electorales y del IFE.
- III. Autonomía de operación y gestión de las autoridades electorales.
- IV. Opacidad y dispendio en el ejercicio de los recursos públicos por parte de los partidos políticos; entre otras.

Siguiendo esa lógica, en el compromiso número 90, numeral 7, del Pacto, se establecía: "Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargara tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales" (Pacto, 2012). A fin de solucionar la problemática actual presentada en las 32 Entidades Federativas, respecto al manejo de los recursos en la organización de las elecciones locales y municipales, –entre otros aspectos que destacaré más adelante– hechos que motivaron a la representación política en el país, a tomar medidas encaminadas a atender y solucionar primordialmente a los siguientes temas (Pacto, 2012):

- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate)
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.

Derivado de ello, es oportuno reflexionar la siguiente interrogante ¿Se pretendía transitar del federalismo, al nacionalismo electoral, en los acuerdos señalados en el compromiso número 90 de la agenda del Pacto? Estimo que sí, los acuerdos establecían crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargara tanto de las elecciones federales, como de las estatales y las municipales. Teniendo como razón fundamental: dar solución a temas de gran envergadura y trascendencia en el fortalecimiento de la vida democrática. Entendida ésta última como un proceso que tiene como característica fundamental (a diferencia de otros tipos de régimen político), mecanismos para la renovación permanente de las instituciones, de las élites en el gobierno, pero también de las instituciones y de las reglas de la propia democracia. Desde esta perspectiva, la democracia permite ampliar la representación y los recursos para garantizar los derechos de los ciudadanos, siempre como un proceso, no como un logro definitivo. (TEPJF, 2011) [4]

4 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Gómez, Silvia, 2011. "Lo que ven otros ojos. Las elecciones en México 1988-2009, disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/otros_ojos.pdf (04/10/13).

No obstante, antes de que se concretara la reforma en cuestión, los acuerdos establecidos en la agenda del Pacto, sufrieron un quebranto ante la salida de la representación del PRD; por estimar un incumplimiento por parte del PRI y del PAN, respecto de los compromisos previstos en el diseño de la reforma política (*El Universal*, 2013).[5] Para resumir, pese a los llamados conciliatorios de los partidos PRI y PAN, el retiro del PRD de la mesa de los acuerdos del Pacto fue definitivo. Con todo ello, el proceso de discusión y análisis de la reforma continuó su cauce hasta concretarse la misma, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral; con fecha del 10 de febrero de 2014.

Hoy podemos observar, por citar sólo uno de los compromisos establecidos en la agenda del Pacto, que no fueron recogidos en la redacción final de la reforma, la totalidad de los compromisos adquiridos. Es decir, si bien es cierto se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), como un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la organización de las elecciones –entre otras atribuciones inherentes– también lo es que los organismos públicos locales, continuarán desempeñando el mandato de la organización de las elecciones locales, y que sólo mediante convenio con las autoridades competentes de las Entidades Federativas que así lo soliciten, el INE podrá organizar los procesos electorales locales –hecho que no sufre ninguna modificación, pues de la misma manera se venía realizando con el IFE– dejando a discreción del INE, atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite, o para sentar un criterio de interpretación. Facultándole también, para designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, –gran avance en la transparencia de la integración de los órganos electorales– ya que anteriormente, eran elegidos por las legislaturas estatales.

En suma, todo pareciera indicar que la desaparición de los órganos electorales en las Entidades Federativas, no se consideró como la medida más apremiante para el constituyente, y que pese a las experiencias vividas de errores

5 Ver: http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/debate-de-reformas-fractura-al-pacto-969282.html (29/11/13).

y aciertos, la balanza se inclinó –como en las reformas anteriores– en otorgar más facultades, en este caso al INE. Esto es, un progreso más en la línea del tiempo, que perfila su directriz hacia el nacionalismo electoral. Ya que los cambios, han sido paulatinos y mesurados, pues para concretarlos se requiere de un debido proceso y tiempo de gestación; en acciones firmes que no se construyen de un día para otro, pues devienen del dialogo y de los consensos del transcurrir del tiempo.

Sin embargo, estimo que el actual modelo electoral debe continuar transitando hacia el nacionalismo electoral, con el firme propósito de consolidar un modelo que en su desempeño sea transparente, eficaz y eficiente; que promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Que en la libertad ciudadana de votar y ser votado, los instrumentos legales que normen estos derechos, permitan a la sociedad recuperar la credibilidad de las instituciones, a través de la rendición de cuentas. Siguiendo esa tesitura, me surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué representa mayor reto para el Estado, fortalecer una institución de carácter nacional encargada de organizar los procesos electorales? o ¿Permanecer en el intento incesante de fortalecer a más de treinta instituciones, encargadas de la organización de dichos procesos en las entidades?

Sin mayor razonamiento, todo parece indicar que el mayor reto para el Estado, consiste en seguir intentando fortalecer a los organismos públicos locales; situación que conlleva altos costos financieros y administrativos, que a la fecha no se han reflejado en un desarrollo emblemático en la vida democrática del país. Es pertinente destacar que el gran argumento utilizado para continuar con el actual modelo electoral, reside principalmente en salvaguardar la autonomía de las Entidades Federativas, respecto de la organización de sus procesos electorales. Y en relación con ello me cuestiono ¿A caso la permanencia de los organismos públicos locales en las Entidades Federativas, ha contribuido a que las elecciones sean mejor organizadas? o, ¿Son más imparciales, justas, equitativas, y transparentes, las elecciones locales? o tal vez, ¿Han logrado incidir proactivamente, en la participación ciudadana? o bien, ¿Han fortalecido el actual modelo electoral de manera ejemplar, que es incomprensible, e irracional la tendencia de las últimas reformas, en limitar su desempeño y actuación?

Ante tales interrogantes, la complejidad del contexto electoral local, parece poco alentador; pero más allá de ello, mejorar su gestión, supone transformar totalmente el modelo actual. Sobre este aspecto, la doctrina de la Nueva Gestión Pública a nivel internacional, señala que en el plano institucional y, organizacional; los países desarrollados se encuentran inmersos, desde hace 20 años, en un proceso de transformación de las organizaciones del sector público, siguiendo diversas líneas de orientación que se pueden resumir de la siguiente manera:

> a) Rediseño de estructuras organizativas que implican diversificación en las formas de organización, revisión de sistemas de control para delimitar, ampliar y mejorar la responsabilidad de los directivos, y desregulación y simplificación de trámites y procesos institucionales.
>
> b) Transformación de culturas burocráticas por medio de la introducción de criterios de rendimiento y evaluación del desempeño, responsabilidad y gestión que permitan un mayor compromiso de la administración pública con los ciudadanos, reducción de los controles burocráticos y ampliación de los controles por parte de los usuarios.
>
> c) Racionalización y flexibilización de los sistemas de función pública, por medio de la transformación de las políticas de recursos humanos que dan mayor peso a la formación y la experiencia (Moyado, 2010).

Estos aportes doctrinarios, permitirían implementar mejoras al actual modelo electoral, pues de entrada otorgarían un valor público a la organización de los procesos electorales. En esta lógica, transitar del federalismo al nacionalismo electoral, no implica una práctica decimonónica[6] antes bien, en analogía con las nuevas condiciones estructurales –innovación y cambio tecnológico– de la sociedad moderna contemporánea, obliga a que las instituciones administrativas sean valoradas más como esquemas de calidad, productividad y rediseño, lo cual modifica el patrón seguido durante la etapa del Estado del Bienestar. (Uvalle, 2009)

Esto es que, emigrar hacia un nacionalismo electoral –como en las reglas que rigen en el mercado– se mejoraría la calidad en la organización de las elecciones,

6 "Perteneciente al siglo XIX", Disponible en: http://lema.rae.es/drae/?val=decimon%C3%B3nico (19/02/14).

se disminuirían los altos costos que generan la duplicidad de funciones por parte del INE y de los organismos públicos locales; aunado al aumento en la productividad en la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla, ya que en la actualidad el grueso de la población, difícilmente distingue las funciones que tiene encomendadas cada instituto electoral. Esta transición de modelo electoral, debe contemplar la posibilidad de la polivalencia cultural, que como lo señala (Bauman, 1999: 207):

> Se basa en la capacidad común de lograr una comunicación eficaz sin recurrir a significados compartidos o interpretaciones predeterminadas. La universalidad no es enemiga de la diferencia; no requiere "homogeneidad cultural", ni necesita "pureza cultural" ni ninguna de las prácticas a las que alude el término de tipo ideológico. La búsqueda de universalidad no implica la destrucción de la polivalencia cultural, ni la presión por lograr un consenso cultural. La universalidad implica, nada más ni nada menos, que la capacidad de comunicarse entre especies y de llegar a un mutuo entendimiento, en el sentido de "saber cómo seguir.

Es decir que, el hecho de generar leyes generales tanto de partidos políticos, como de procedimientos electorales, con un carácter "universal" no implica que las condiciones particulares de ciertos grupos, o regiones no sean consideradas; sino todo lo contrario, deberá de fortalecerse la polivalencia cultural, para que por medio de la vía del dialogo, el Estado Democrático Mexicano, pueda seguir avanzando.

En esta tesitura, los cambios estructurales implementados en las últimas reformas en la materia, han mostrado signos de dotar de un carácter "universal" las acciones inherentes a la organización, y la verificación de los procesos electorales en el territorio nacional. Razón por la cual, celebro los avances de la reforma en cuestión; pues si bien, la expectativa a la misma, de acuerdo con la agenda del Pacto era mucho mayor; es loable el trabajo legislativo realizado. Destaco, el establecimiento de la paridad entre géneros, en la presentación de las candidaturas, para las contiendas legislativas federales y locales; muestra contundente de que en el mundo de las divergencias, pueden coexistir las convergencias.

Mi experiencia

En el ámbito federal en los años 1999-2000, y 2002-2003, desempeñé el cargo de Consejera Electoral Propietaria, en el Consejo del Distrito Electoral Federal 06, con cabecera en Coacalco, Estado de México[7]; en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de los integrantes de las Cámaras de Senadores y de Diputados (IFE, 2013). En la Comisión de Organización Electoral, de manera cercana, participé en la organización, el desarrollo y la vigilancia de cada una de las etapas que conforman el proceso electoral[8].

Constatando en todo momento que las actuaciones del IFE, cumplieron con las disposiciones establecidas en la materia, así como con los principios rectores de certeza9, legalidad10, independencia11, impar-

7 El 06 Distrito Electoral Federal, órgano desconcentrado del Instituto Federal Electoral con cabecera en el Municipio de Coacalco se ubica en el Valle Cuautitlán-Texcoco, al noroeste de la capital del Estado de México, formando parte de la cuenca que ocupaba la Laguna de Zumpango. Su extensión territorial es de 73.18 kilómetros cuadrados, constituido por tres municipios: Coacalco, Melchor Ocampo y Tultepec. Coacalco, cuenta con una extensión territorial de 35.5 kilómetros cuadrados, su posición geográfica es de 19° 37' 48" de latitud norte y 99° 05' 42" de longitud oeste del Meridiano de Greenwich: Melchor Ocampo, con una extensión territorial de 15.19 kilómetros cuadrados; suposición geográfica es de 19° 42' 30" de latitud norte y 99° 08' 40" de longitud oeste del Meridiano de Greenwich: y Tultepec, con una extensión territorial de 22.49 kilómetros cuadrados, su posición geográfica es de 19° 41' 05" de latitud norte y 99° 08' 28" de longitud oeste del Meridiano de Greenwich. Los límites geográficos del distrito son: al norte colinda con los municipios de Teoloyucan, Zumpango y Nextlalpan; al este con Jaltenco, pertenecientes al Distrito Electoral Federal 02; al sur con el Distrito Federal y con el Distrito Electoral Federal 10; al oeste con el municipio de Tultitlán, del Distrito Electoral Federal 08. http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/ revisado el 21/09/2013. P. 20.

8 El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Cofipe, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión. http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/proceso_electoral.pdf revisado el 21/09/2013. P. 5

9 Todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables. Instituto Federal Electoral, 2013. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ consultada el 02 de octubre de 2013.

10 En el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas, el Instituto Federal Electoral debe observar escrupulosamente el mandato Constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamenta. Instituto Federal Electoral, 2013. Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ (02/10/2013).

11 Es la garantía y los atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente, al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto de cualquier poder establecido. (IFE, 2013). Disponible en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/

cialidad12 y objetividad13, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2007: Art.41, base V) y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 2008: Art. 109).

Condición que revela una trayectoria de perfeccionamiento y profesionalismo de la institución, entendida ésta última, como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento (Salvador, 2001: 2)[14].

Es importante no perder de vista, que el resultado de la elección de 1999-2000 se gestó a través de un largo periodo de transición democrática, mediante una evolución histórica de las instituciones electorales en México, como lo señala (García, 2008:145).

> México vivió un largo y sinuoso proceso de transición a la democracia. El paso de un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista en el plano federal se logró, en buena medida, gracias a una serie de transformaciones legales que condujeron a una gradual apertura de los sistemas electoral y de partidos; provocando que el régimen fuera mutando, del poder centralizado, en un orden político donde las reglas e instituciones electorales se manifiestan como herramientas esenciales en la superación del régimen previo. Sin embargo, "el rumbo a nivel nacional ha demostrado claras ventajas en el avance democrático, que no siempre ha tenido eco a nivel estatal".

Respecto a las ventajas que ha demostrado el rumbo nacional en el avance democrático, cito como ejemplo, las actividades realizadas en el seno del Consejo Distrital 06, en la elección de 2002-2003. En cumplimiento a los procedimientos

---

(02/10/2013).

12 En el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política (IFE, 2013). Disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ consultada el 02 de octubre de 2013.

13 Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y la obligación de percibir e interpretar los hechos, por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máximo si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional. (IFE, 2013). Disponible en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Que_es/ consultada el (02/10/2013).

14 (Salvador, Miquel, 2001) "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". CLAD Reforma y Democracia. Caracas.

de verificación de las medidas de seguridad en Boletas, Actas, Listas Nominales y Líquido Indeleble; dispuestos mediante Acuerdo emitido por el Consejo General del IFE (IFE, 2003):

1.- Primera verificación muestral: 27 de junio, previa a la entrega de los paquetes electorales a los presidentes de casilla.[15] El Consejero Presidente en presencia de los miembros del Consejo Distrital, abrió la bodega electoral, extrayendo de la misma los paquetes de Boletas y Actas de las casillas muestra seleccionadas por el Consejo General.

En la que se verificaron, las medidas de seguridad enumeradas en el procedimiento para la verificación de las medidas de seguridad incluidas en las Boletas y Actas."

Cuadro 1
Asistentes a la Sesión del Consejo Distrital para la 1ª verificación de las medidas de seguridad en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

			Partidos políticos o coaliciones												Vocales		
PTE	SRIO	No. de Consejeros Electorales	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	PSN	PAS	PMP	PLM	FC	Alianza para todos	VOE	VRFE	VCEYEC
X	X	6	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

15 "En cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 161, párrafos primero y cuarto, 208, párrafos tercero y cuarto, en relación con los Artículos 205 y 234 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria celebrada el 18 de diciembre de 2002, aprobó el mecanismo muestral que permitió realizar verificaciones al Líquido Indeleble, a los Listados Nominales Definitivos con Fotografía, a las Boletas y Actas Electorales que se utilizaron en las casillas electorales durante la Jornada Electoral Federal del 6 de julio de 2003".

(IFE, "Memorias del Proceso Electoral Federal 2002-2003, de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales." P. 131, disponible en: http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/) (21/09/2013).

Cuadro 2
Resultados de la 1ª verificación de las medidas de seguridad de boletas y actas electorales en el Consejo Distrital en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

Consejo Distrital	Resultados en Boletas en presencia de:										Resultados en Actas en presencia de:			
	No. de sección	Tipo de casilla	Marca de agua	Fibra óptica café	Fibra óptica gris	Pantalla de sello de agua	Micro impresión		Micro impresión invertida		No. de Acta	Micro impresión leyenda	Micro impresión posición	Impresión tenue
							Leyenda	Posición	Carácter	Posición				
6	523	Es	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	1	Si	Si	Si
											2	Si	Si	Si
											3	Si	Si	Si
											4	Si	Si	Si
	561	C1	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	1	Si	Si	Si
											2	Si	Si	Si
											3	Si	Si	Si
											4	Si	Si	Si
	599	B	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	1	Si	Si	Si
											2	Si	Si	Si
											3	Si	Si	Si
											4	Si	Si	Si
	2456	B	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	1	Si	Si	Si
											2	Si	Si	Si
											3	Si	Si	Si
											4	Si	Si	Si

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

2. Segunda verificación realizada el 6 de julio, durante la jornada electoral.[16] Se verificaron en el Acta de la Jornada Electoral, la impresión tenue del logotipo del IFE; la marca de agua; las fibras visibles y pantalla de agua impresa; actividad que se realizó en presencia de los funcionarios de la mesa directiva de casilla,

16 "En atención al punto sexto del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el Consejo Distrital Electoral del 06 Distrito Electoral Federal, en el desarrollo de la Sesión Permanente de la Jornada Electoral, en presencia del Consejero Presidente, Secretario, los seis Consejeros Electorales Propietarios y los Representantes de los Partidos Políticos y Coalición siguientes: Acción Nacional, Alianza para Todos, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, de la Sociedad Nacionalista, Liberal Mexicano, México Posible y Fuerza Ciudadana; desarrolló el procedimiento de la verificación de las medidas de seguridad incluidas en las Boletas y Actas Electorales, así como las características y calidad del Líquido Indeleble durante el desarrollo de la Jornada Electoral, sin que esto provocara el entorpecimiento del desarrollo de la votación." (IFE, "Memorias del Proceso Electoral Federal 2002-2003, de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales", p. 134, disponible en: http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/ (21/08/2013).

de los representantes de los partidos políticos ante casilla, correspondientes al Partido Acción Nacional y al de la Coalición Parcial "Alianza para Todos"

y de los ciudadanos que se encontraban formados para emitir su voto. Información que se precisa en la siguiente tabla:

Cuadro 3
Asistentes a la Sesión del Consejo Distrital para la 2ª verificación de las medidas de seguridad en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

			Partidos políticos o coaliciones												Vocales		
PTE	SRIO	No. de Consejeros Electorales	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Convergencia	PSN	PAS	PMP	PLM	FC	Alianza para todos	VOE	VRFE	VCEYEC
X	X	6	X		X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

Cuadro 4
Resultados de la 2ª verificación de las medidas de seguridad de boletas y actas electorales en el Consejo Distrital en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

	Datos de la casilla		Resultados en Boletas presencia de:						
Consejo Distrital	No. de sección	Tipo de casilla	Marca de agua	Fibra óptica café	Fibra óptica gris	Pantalla de sello de agua		No. de Acta	Impresión tenue
						Anverso	Reverso		
6	2457	C2	Si	Si	Si	Si	Si	1	Si

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

Cuadro 5
Resultados de la 2ª verificación del líquido indeleble en el Consejo Distrital en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

Consejo Distrital	Representante del partido político o coalición	Aplicación del líquido indeleble								Impresión del envase de líquido indeleble correspon de (si/no).
		Después de 15 segundos y quitar el colorante ¿pigmento la piel? (si/no) en el dedo que corresponda								
		Mano izquierda				Mano derecha				
		pulgar	índice	anular	meñiq ue	indice	medio	anular	meñique	
6	PAN								Si	Si
	Coalición "Alianza para todos"								Si	

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

3. Tercera verificación realizada después de la Sesión de Cómputo Distrital.[17] Se verificaron las siguientes medidas: 1.- Marca de agua. 2.- Fibras ópticas visibles. 3.- Pantalla de sello de agua impresa. 4.- Micro impresión. 5.- Nulo pantográfico. 6.- Impresión invertida.

Cuadro 6
Asistentes a la Sesión del Consejo Distrital para la 3ª verificación de las medidas de seguridad en el Proceso Electoral Federal 2002-2003

Consejo Distrital	Pte	Srio	No. de Consejeros Electorales	partidos políticos o coaliciones											vocales		
				PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Conver gencia	PSN	PAS	PMP	PLM	FC	Alianza para todos	VOE	VRFE	VCEYEC
6	X	X	6	X		X	X		X		X		X	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

17 "Para dar cumplimiento a los puntos séptimo y octavo del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral antes mencionado, el Consejo Distrital Electoral del 06 Distrito Electoral Federal, en sesión extraordinaria celebrada el 9 de julio de 2003, en la que se registró la asistencia del Consejero Presidente, Secretario, los seis Consejeros Electorales Propietarios y los Representantes de los Partidos Políticos y Coalición siguientes: Acción Nacional, Alianza para Todos, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, Alianza Social, Liberal Mexicano, y Fuerza Ciudadana; desarrolló la verificación del líquido indeleble, los listados nominales con fotografía, las boletas y las actas electorales utilizadas durante la jornada electoral" (IFE, "Memorias del Proceso Electoral Federal 2002-2003, de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales.", p. 136, disponible en: http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/ (21/09/2013).

Cuadro 7
Resultados de la 3ª verificación de las medidas de seguridad de boletas y actas electorales en el Consejo Distrital en el Proceso Electoral Federal 2002-2003.

Consejo Distrital	Datos de casilla		Resultados en boletas presencia de:												Resultados en actas presencia de:			
	No. de sección	Tipo de casilla	Marca de agua	Fibra óptica café	Fibra óptica gris	Fibra óptica oculta blanco	Fibra óptica oculta rosa	fibra óptica gris	Pantalla de sello de agua		Microimpresión		Nulo pantográfico	Microimpresión invertida		No. de acta	Micro impresión leyenda	Micro impresión posición	Impresión tenue
									Anverso	Reverso	Leyenda	Posición		Carácter	Posición				
6	550	b	si	si				si			si	si	si	si	si	1	si	si	si
																2	si	si	si
																3			
																4			
	588	c1	si	si				si			si	si	si	si	si	1	si	si	si
																2	si	si	si
																3			
																4			
	626	b	si	si				si			si	si	si	si	si	1	si	si	si
																2	si	si	si
																3			
																4			
	5471	b	si	si				si			si	si	si	si	si	1	si	si	si
																2	si	si	si
																3			
																4			

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

4. Recolección y envío de muestras de líquido indeleble para la certificación de su autenticidad.[18]

18 "En atención a los numerales primero, segundo y tercero del punto séptimo del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expiden lineamientos para verificar la autenticidad de los listados nominales, las boletas electorales, las actas de casilla y el líquido indeleble que se utilizaron en la jornada electoral del 6 de julio de 2003, (IFE, "Memorias del Proceso Electoral Federal 2002-2003, de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales", pp.139 y 140, disponible en: http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/ (21/09/2013).

Cuadro 8
Relación de las casillas seleccionadas para la toma de muestras de líquido indeleble.

Entidad federativa	Distrito	No. de sección	Tipo de casilla	Piezas enviadas por casilla
México	6	550	B	2
México	6	588	C1	2
México	6	626	B	2
México	6	5471	B	2

Fuente: elaboración con datos del Instituto Federal Electoral.

Por último, el 10 de julio mediante oficio número CDE/06/PDTE/937/03, se entregó en la Junta Local Ejecutiva las muestras de líquido indeleble. Es necesario mencionar que de las tres verificaciones antes mencionadas, se levantaron las correspondientes actas circunstanciadas, las cuales una vez firmadas por los participantes fueron enviadas vía fax y por correo electrónico a la Junta Local Ejecutiva y a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Estadística del Instituto Federal Electoral."

Como es posible advertir en las etapas de verificación señaladas, la participación de los integrantes del órgano electoral, y de la representación política; se llevaron a cabo en estricto apego a los principios rectores fundamentales de la materia, en tutela de los derechos ciudadanos de votar en las elecciones populares, y ser votados para cargos de elección popular; establecidos en la Carta Magna (CPEUM, 2012: Art. 35, Fracc I y II).

En lo referente al procedimiento para la ubicación y la aprobación de las casillas electorales. Los integrantes del Consejo Distrital, realizaron los recorridos de examinación en todo el Distrito Electoral, a efecto de verificar que los domicilios propuestos por la Junta Distrital Ejecutiva, cumplieran con los requisitos establecidos en el Artículo 194 del COFIPE. Privilegiándose a las escuelas, oficinas, lugares públicos y como última opción, los domicilios de particulares.

Evidentemente, las acciones en comento, cambiaron significativamente mí opinión respecto a la organización de las elecciones en México. Pues anteriormente, no confiaba en los resultados electorales, ya que consideraba que la

voluntad del pueblo expresada en las urnas, no era respetada. No obstante, la vivencia del cargo, me permitió conocer de manera cercana y directa, el despliegue de acciones, en la función estatal de la organización de las elecciones.

Ámbito Local.

En los años 2005-2006 nuevamente desempeñé el cargo de Consejera Electoral Propietaria, en el Consejo del Distrito Electoral No. XXI en Ecatepec de Morelos[19] Estado de México, del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). Para la elección de Gobernador celebrada el 03 de julio de 2005[20], de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No 4, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en su sesión extraordinaria de fecha 31de enero del año 2005. Así como en la elección de Diputados Locales, celebrada el 12 de marzo de 2006[21], mediante Acuerdo No. 127, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral, en fecha 30 de septiembre de 2005.

Con una participación activa en la organización, desarrollo y vigilancia de los Procesos Electorales mencionados, y en términos de lo dispuesto en el Código Electoral del Estado de México; advierto que en contraste con las actividades desarrolladas en el ámbito federal, en las elecciones locales, en el seno del Consejo distrital, no se realizó ningún proceso de verificación de las medidas de seguridad en los materiales electorales que fueron utilizados el día de la jornada electoral –como lo realizó el IFE– situación que desde mi perspectiva ciudadana, vulneró el principio de certeza, en el desempeño institucional del IEEM.

En lo que respecta a la ubicación de los domicilios para la ubicación de las casillas electorales, de la misma manera que en el IFE, se privilegiaron las

19 El Distrito Electoral No. XXI de Ecatepec de Morelos está dividido en 168 secciones electorales, dentro de las cuales se instalaron 533 mesas directivas de casilla, de éstas 168 son casillas básicas, 363 casillas contiguas y una especial; la cual fue propuesta por el Consejo Distrital y aprobada por el Consejo General del Instituto. La totalidad de las casillas que se instalaron y ubicaron fueron de tipo urbano. Memoria proceso Electoral 2005, Junta distrital Electoral No. XXI Ecatepec http://www.ieem.org.mx/memoelec/2005.html (22/09/2013).

20 Instituto Electoral del Estado de México, Memoria Proceso Electoral 2005, Junta Distrital Electoral No. XXI Ecatepec http://www.ieem.org.mx/memoelec/2005.html (22/09/2013).

21 Instituto Electoral del Estado de México, Memoria de la Junta Distrital Electoral No. XXI de Ecatepec http://www.ieem.org.mx/memoelec/2006.html (22/09/2013)

escuelas, oficinas, lugares públicos y en menor proporción, domicilios de particulares. Asimismo, es destacable señalar que, como una de las principales acciones de vigilancia y supervisión en la organización de las elecciones, se

presentaron observaciones a la primera publicación del listado de ubicación e integración de mesas directivas de casilla, realizadas el día 3 de junio de 2005, en las instalaciones de la Junta Distrital, respecto de las secciones y casillas que se indican a continuación (IEEM, 2005):

Cuadro 9
Observaciones a la primera publicación del listado de ubicación, e integración de mesas directivas de casilla

Sección y tipo de casilla	Objeción
1326 Básica y C1	En el domicilio habitaba una ciudadana la cual fue nombrada 2° escrutador propietario. Por lo tanto no cumplía con lo establecido en el artículo 168 fracción III del CEEM.
1383 Básica, C1, C2, C3, C4 y C5	Las condiciones geográficas del lugar eran inapropiadas, ya que se instalarían seis casillas electorales en la vía pública, en un andador muy estrecho y con una pendiente pronunciada. Por lo cual no se cumplía con lo establecido en el artículo 168 fracción I y II del CEEM.
1520 Básica y C1	En el domicilio habitaba la C. Anallely Barranco Flores, quien tenía nombramiento de Escrutador Propietario. Por lo tanto no cumplía con lo establecido en el artículo 168 fracción III del Código Electoral del Estado de México.
1523 Básica, C1, C2, y C3	En el domicilio habita la C. Apolonia Acosta González, quien tenía nombramiento de Secretario Propietario de la casilla básica. Por lo tanto no cumplía con lo establecido en el artículo 163 párrafo II del Código Electoral del Estado de México.
1526 Básica, C1, y C2	El domicilio que señalaba la primera publicación, se encontraba ubicado en la sección 1527, razón por la cual no se cumplía con lo establecido en el artículo 170 fracción II del Código Electoral del Estado de México.
1437 Básica y C1	Esta sección electoral aparecía en la primera publicación, sin haberse aprobado por el Consejo Distrital, razón por lo cual no cumplía con lo establecido en el artículo 170 del Código Electoral del Estado de México.

Fuente: elaboración con datos del Instituto Electoral del Estado de México.

En el desempeño del cargo constaté que si bien es cierto el IEEM dio cumplimiento a las disposiciones locales establecidas en materia electoral; también, en la ejecución de las actividades inherentes al desarrollo de los procesos, se enfrentó a las consecuencias de la transitoria capacitación que otorga a

los miembros del servicio profesional electoral. Sobre el particular, no omito mencionar que el IEEM lleva a cabo un programa de selección y formación para el servicio electoral profesional. No obstante, la capacitación que brinda a dicho personal, no corresponde al nivel técnicamente especializado que en la materia se requiere.

Por su parte, en relación con la capacitación de los ciudadanos que fungen como capacitadores-asistentes –de la misma manera– el plazo mínimo que se les otorgó de capacitación (3 días de capacitación). Se reflejó de manera directa, en la capacitación e integración de las mesas directivas de casilla. Subrayo que esta información no se encuentra asentada en las Memorias de los Procesos; pero ello no implica que no haya sido una constante.

Todo ello a consecuencia, de la falta de profesionalismo y experiencia que produce el modelo transitorio de instalación e integración tanto de las Juntas Distritales Ejecutivas; como de los Consejos Distritales. Situación que conlleva a que de manera improvisada[22] se despliegue todo un andamiaje de recursos humanos, materiales y financieros; para dar cumplimiento, de manera rápida, a las actividades inherentes al Proceso Electoral.

En este contexto, de manera oportuna –un año posterior a las últimas reformas en la materia– la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Informe Final de la Misión Internacional[23] para Presenciar las Elecciones

22 improvisar. (De improviso). 1. tr. Hacer algo de pronto, sin estudio ni preparación. Real Academia Española © Todos los derechos reservados.

http://lema.rae.es/drae/?val=improvisar

23 Las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (moes/oea)

Las Misiones de Observación Electoral (MOEs) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se han convertido en un instrumento esencial para la promoción y defensa de la Democracia en el continente. Las MOEs/OEA promueven el poder elegir y ser electo de manera incluyente, libre y transparente, y que la voluntad popular expresada por los ciudadanos en las urnas se respete.

Las MOEs/OEA promueven el reconocimiento positivo de los derechos políticos de los ciudadanos, en especial el ejercicio del sufragio como la expresión legítima de todo ciudadano de poder elegir y el derecho a ser elegido de manera incluyente y libre, respetando el secreto de la voluntad popular. Por otro lado, la presencia de una Misión de Observación de la OEA representa la solidaridad y el apoyo de la Comunidad Interamericana en los esfuerzos que las instituciones democráticas de los Estados emprenden en la organización y administración de sus propios procesos electorales. Pág. 8, revisado el 20/sep/2013. http://www.oas.org/sap/docs/DECO/publicaciones_misiones/Mexico_Fed_July2009.pdf

Federales de Diputados del 5 de julio de 2009 en los Estados Unidos Mexicanos, realizó las siguientes observaciones (OEA, 2009):

> El sistema de administración electoral mexicano trabaja en dos niveles independientes: el nivel federal, a cargo del IFE, el cual se encarga de las elecciones nacionales (Presidente, Senadores, Diputados) y nivel estatal, administrado por Institutos Electorales en cada uno de los estados que tiene a su cargo los comicios subnacionales.
>
> Los estados también tienen libertad para definir sus propios calendarios electorales, lo que explica que en julio de 2009 se llevaron a cabo elecciones coincidentes (parlamentarias nacionales y de gobernadores de estado o de jefes delegacionales y de asambleas locales) en casi un tercio de las entidades, mientras que en las restantes sólo se votó para elegir a los diputados nacionales. Las casillas de votación son diferentes para las elecciones locales y las federales. Finalmente, las reglas electorales, incluso las más básicas, no son uniformes (por ejemplo, no existe un horario único de apertura de las casillas). En ese escenario, la existencia de hecho de un Padrón nacional único –los Estados podrían desarrollar sus propios Padrones pero los intentos en ese sentido fueron abandonados y todos decidieron adoptar la base de datos del IFE– constituye una fortaleza.
>
> Este esquema plantea desafíos singulares para la organización de los procesos electorales mexicanos. Exige, en primer lugar, una fina coordinación entre el IFE y los Institutos Estatales para asegurar que ningún detalle entorpezca el derecho ciudadano al voto.
>
> En segundo lugar, "este modelo implica en los hechos que los niveles de calidad de los procesos electorales varían de un estado al otro. Ciertamente esa situación no se produce en una elección de carácter nacional, asumida enteramente por el IFE, pero sí en los procesos locales."
>
> Por último, este modelo también implica el aumento de los costos totales de la organización de un proceso electoral pues muchas tareas se duplican al ser realizadas simultáneamente por el IFE y por los Institutos Estatales, incrementando los gastos. Más allá de esas consideraciones, la organización y la administración electorales de México se destacan entre las primeras en América Latina por su solidez y seriedad. En efecto, apoyado en una legislación precisa y en general muy clara (construida así como salvaguarda para todos los actores políticos en el proceso de transición), recursos económicos y humanos amplios y tecnología de punta, el IFE tiene un control preciso de las distintas etapas del proceso electoral.

Los visitantes extranjeros notaron que 23% de los electores no tenía conocimiento de la ubicación de su casilla. Específicamente, este inconveniente se agravó por el hecho de que además de las elecciones federales había elecciones de carácter local, por lo que se instalaron casillas del IFE para la elección federal y casillas para las elecciones locales. La combinación de espacios no adecuados como centro de votación y la falta de información acerca de la ubicación de la casilla se hicieron más visibles en casos como el Estado de México, en donde los visitantes extranjeros reportaron confusión de parte de algunos electores.

De la lectura a las observaciones presentadas por la OEA, se desprenden aspectos que evidencian un modelo institucional electoral mexicano que requiere de una transformación, alejada de la influencia de los poderes facticos, e intereses de unión y desagregación partidistas; sino más bien, que dé respuesta a una sociedad que, a diferencia de la clase política, no enfoca su atención (en el mayor de los casos) en cómo se denominen las instituciones, ni en su naturaleza jurídica; sino más bien, que realmente garanticen elecciones libres, pacíficas, transparentes, imparciales, bien organizadas, en las que se reduzcan los gastos de campaña, y se refuercen los sistemas de fiscalización a partidos políticos y programas sociales.

Sobre estos tópicos en particular, es rescatable la información que arroja la Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana 2013, aplicada a ciudadanos mexicanos residentes en viviendas particulares dentro del territorio nacional que tienen credencial de elector vigente, con el siguiente perfil y resultados[24] (GEA, 2013). [25]

24 El objetivo central del estudio fue dar seguimiento al estado de la opinión pública de los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional.

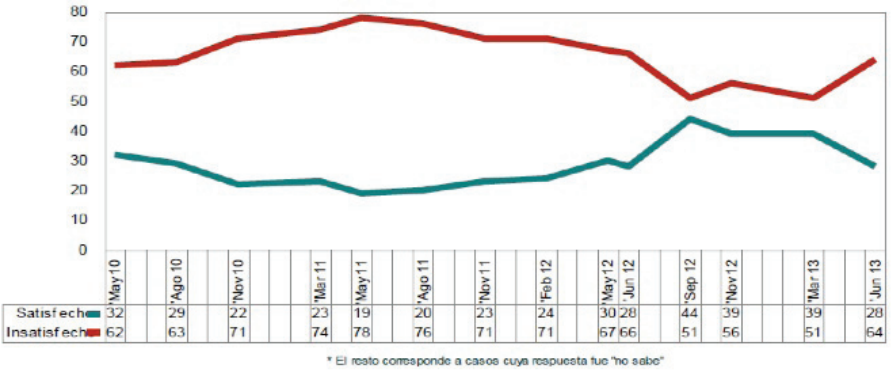
25 GEA es una empresa generadora de información y análisis integral, con alto valor agregado para empresas y organizaciones públicas y privadas, mexicanas o extranjeras. GEA fue fundada en 1990 por un grupo multidisciplinario de especialistas con experiencia de primer nivel tanto en el gobierno como en el sector privado. Como resultado de más de 20 años de trabajo constante, GEA se ha vuelto un referente obligado en el mercado mexicano de consultoría económica y política. Disponible en http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1306p.pdf (04/10/2013).

Cuadro 10
Perfil de la población entrevistada (casos ponderados)

Tipo de sección		Escolaridad	
Secciones urbanas.	67%	Hasta primaria	29%
Secciones mixtas y rurales.	33%	Media básica	35%
Sexo		Media superior	27%
Masculino	48%	Superior	9%
Femenino	52%	Ocupación	
Edad		Trabajadores	50%
De 18 a 24 años	17%	Desempleados	5%
De 25 a 39 años	36%	Estudiantes	8%
De 40 a 54 años	26%	Amas de casa	33%
De 55 años y más.	21%	Otros	4%

Fuente: elaboración con datos de GEA (Grupo de Economistas y Asociados).

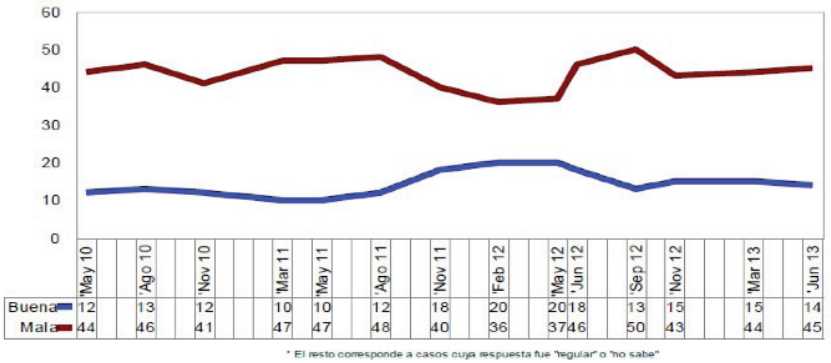
Gráfica 1
¿Está usted satisfecho o insatisfecho con la forma cómo funciona la democracia en México?



Fuente: GEA.

Gráfica 2

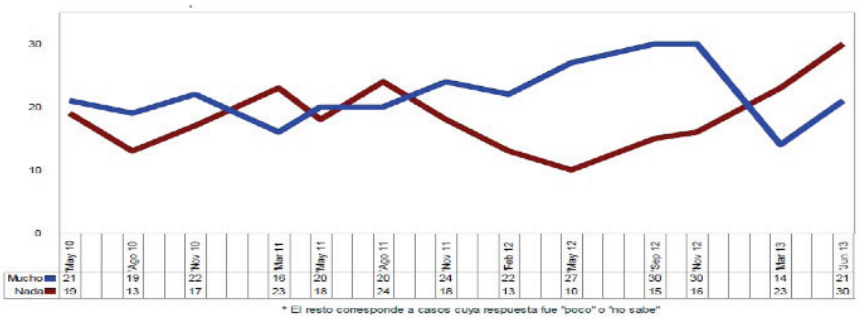
En general, ¿Cómo considera la situación que actualmente vive el país en lo político?



Fuente: GEA.

Gráfica 3

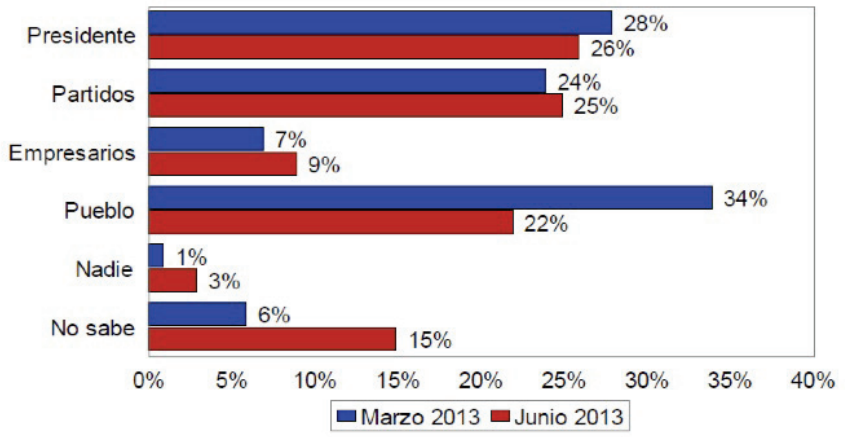
¿Qué tanto cree usted que los partidos existentes en México representan realmente los intereses de la sociedad?



Fuente: GEA.

Gráfica 4

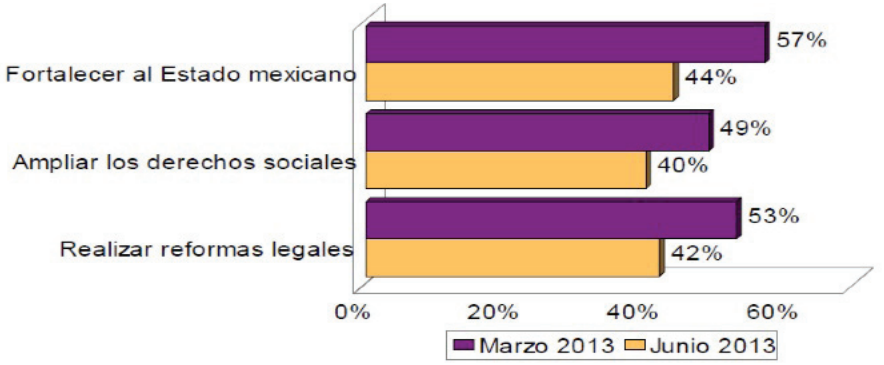
Si sabe del Pacto: En su opinión ¿A quién beneficia principalmente el Pacto por México?



Fuente: GEA.

Gráfica 5

Si sabe del Pacto: ¿Cree usted que con el Pacto por México se logrará o no se lograr? (porcentaje que cree que sí se logrará)



Fuente: GEA.

El resultado de la segunda encuesta nacional, refleja exponencialmente 3 condiciones significativas, ante las cuales no puede ser omisa la representación política en el país:

I.- Insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en México, a partir de una condición política desfavorable.

II.- Enrarecida confianza a los partidos políticos.

III.- Certeza en los beneficios de los Acuerdos signados en el Pacto.

Datos altamente significativos si se toma en consideración que la muestra de ciudadanos entrevistados, se llevó a cabo en secciones electorales dentro del territorio nacional, tomando como referente los resultados de las últimas elecciones federales; con el siguiente método de selección:

> Método de selección: primera etapa: selección aleatoria de cien secciones electorales con probabilidad proporcional al tamaño (definido por el número de electores registrados en 2012); segunda etapa: selección de diez viviendas por sección, mediante recorrido aleatorio (con arranque a partir del domicilio de la casilla básica en la elección federal pasada e intervalo constante por cada sección en muestra); tercera etapa: selección como informante en cada vivienda en muestra de la persona de 18 o más años de edad que celebrara el próximo cumpleaños de entre las presentes al momento de la entrevista. En caso de no poder realizarse la entrevista en el domicilio elegido o a la persona seleccionada, se procedió a entrevistar en una vivienda contigua, hasta su realización, llevando control de la tasa de rechazo a la entrevista (GEA, 2013:92)

En esta inercia de investigación sobre aspectos político-electorales que demuestran la realidad vivida, es importante retomar el tema del blindaje electoral en programas de carácter social que tienen como objetivo primordial, a través de una política pública, abatir la condición de pobreza en el territorio nacional. Sin embargo, al día de hoy se han convertido en un intercambio electoral.

En este tenor, Transparencia Mexicana (TM), [26] en su informe especial sobre los mecanismos de queja y denuncia en materia electoral para los programas sociales federales y estatales en México, de Mayo 2013, señala lo siguiente:

> El proceso electoral del 7 de julio de 2013 se llevará a cabo en 14 entidades federativas del país: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Es en este marco que TM analizó tres de los 20 atributos de institucionalidad relacionados específicamente con el tema de control y fiscalización para la protección de programas sociales, establecidos por la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Progra-

26 Es una organización No Gubernamental que enfrenta el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que vayan más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Ver: http://www.tm.org.mx/historia/

mas Sociales (IPRO) (TM, 2013:3).[27]

Los tres atributos se refieren así a los programas sociales:

1. Cuentan con mecanismos para la presentación de quejas y denuncias sobre su operación.

2. Difunden entre su personal y entre la población los medios para presentar quejas o denuncias de tipo electoral (por ejemplo en la Contraloría Social, las Contralorías Generales de los Gobiernos Estatales, la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE), la Secretaría de la Función Pública (SFP).

3. Informan a los servidores públicos que los operan que si utilizan recursos públicos y/o acciones de gobierno para la compra o coacción o condicionar el voto, incurrirán en falta administrativa y penal.

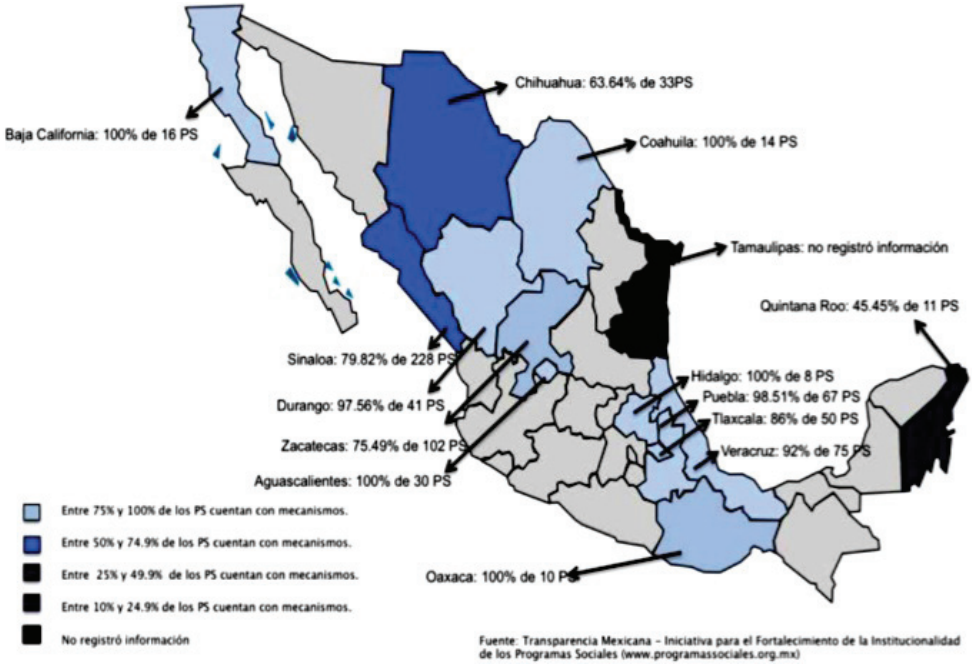
Resultados, TM analizó 2,047 programas sociales registrados voluntariamente en IPRO por Entidades Federativas y dependencias federales desde 2009. De dichos programas, 1,963 corresponden a Entidades Federativas y 84 a dependencias federales. Los programas reportados como vigentes al 6 de mayo son 1,561 programas sociales, de los cuales, 1,488 son programas estatales y 73 de dependencias federales.

Por su parte, "buena parte de los programas sociales cuentan con mecanismos de quejas y denuncias de tipo electoral, aunque no todos." El 71.94% de los 1,561 programas sociales vigentes del país registrados voluntariamente por dependencias federales y entidades federativas reportan difundir los mecanismos para la presentación de quejas y denuncias de tipo electoral. El 71.64% en programas de Entidades Federativas y el 78.08% en programas federales."

27 Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO).

Mapa

Programas sociales que informan a los servidores públicos sobre las faltas administrativas y penales si se utilizan recursos públicos y/o acciones de gobierno para la compra o coacción del voto.



Fuente: Transparencia Mexicana.

Del informe que emite TM, se puede advertir que si bien es cierto, existen mecanismos de prevención del mal manejo de los programas sociales; así como de acciones tendentes a la prevención de la compra y coacción del voto, por parte de servidores públicos; también lo es que dichos mecanismos no se encuentran operando en su totalidad. Por lo tanto, el tema del blindaje electoral deberá de robustecerse significativamente en la reforma planteada

Conclusiones

La argumentación y los antecedentes expuestos me permiten concluir que los avances logrados en las últimas reformas a la materia, han consolidado paulatinamente, cambios estructurales en el modelo electoral, que exhiben una tendencia al nacionalismo electoral en México. No obstante, queda pendiente la publicación de las leyes secundarias, que habrán de poner en marcha, el nuevo marco institucional, organizacional, y –en su caso– cultural. Cuya pretensión estriba en robustecer un sistema que proporcione como resultado elecciones transparentes, imparciales, equitativas, apegadas, en todo momento, a los principios rectores de la materia.

En atención a ello, conviene observar los parámetros que señala la Nueva Gestión Pública NGP[28], sobre el control político-democrático, a partir de la puesta en marcha de reformas que desemboquen en un modelo de gobernanza, en el cual el estado soberano se encuentre ligado a la racionalidad, refiriéndose a un estado centralizado con un sector público grande en donde la estandarización e igualdad son rasgos prominentes (Christensen, Laegreld, 2005:564)

Esto es que, la transformación del modelo electoral va más allá de una cuestión de territorialidad; pues lo que se requiere es actuar de manera racional, con procesos eficientes, que a través de una sola ley y una autoridad electoral, fortalezcan la capacidad del Estado Mexicano en la organización de las elecciones en el país, y en la construcción de una vida democrática pacífica.

Disminuyendo los elevados costos actuales, producto de la duplicidad de funciones en los 32 Institutos Electorales Estatales, que los ciudadanos mexicanos hemos presenciado en las elecciones coincidentes en las "casillas electorales espejo", en las que como ha señalado la OEA, "la gente no sabe dónde votar", entre funcionarios de la mesa directiva de casilla, representantes de los partidos políticos, y asistentes electorales, tanto de los Institutos Electorales Estatales, como en su momento del IFE.

Es importante considerar que más allá de los disensos, México necesita construir consensos, desde la vía de la legalidad y legitimidad, mediante acuerdos

28 La NGP tiene sus orígenes en ciertos países anglosajones y organizaciones internacionales como la OCDE.

políticos que le permitan salir avante de las condiciones adversas y complejas que actualmente enfrenta. En este aspecto, es destacable el interés demostrado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con motivo de la organización del Foro Ciudadano denominado: "Alcances y Perspectivas de la Reforma Política para el Proceso Electoral 2014-2015" Que tuvo como objetivo analizar la reforma política y las condiciones básicas para el desarrollo de un sistema electoral democrático, en el marco de la elaboración de las leyes generales de partidos y procedimientos electorales. Evento en el cual participaron legisladores, ciudadanos, académicos; y expertos en la materia electoral. Con diversos enfoques, y propuestas de soluciones, para el establecimiento del diseño de las leyes secundarias, que sobre la materia habrán de emitirse.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt (1999). *En búsqueda de la Política*, FCE, México.

Christensen,Tom y Laegreld, Per, 2005, "El Estado fragmentado: los retos combinar eficiencia, normas institucionales y democracia", en *Gestión y Política Pública*, núm. 3, México.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM.) (2007).

García, Christian (2008). "El federalismo electoral en México", en *Apuntes electorales 39*, México.

Moyado, Francisco (2010). "Gestión de calidad", en Biblioteca Básica de la Administración Pública, p. 28.

Salvador, Miquel (2001). "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", en Reforma y Democracia, CLAD Caracas.

Uvalle, Ricardo (2009). "Condiciones, proceso y tendencias de la administración pública contemporánea", en. *Revista de Ciencias Sociales 49*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, México, p. 77.

Pacto por México (PPM).

Sitios web:

Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Santillán, José Fernández "Partidos Políticos. Transparencia y rendición de cuentas." disponible en

http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/13.pdf

Diccionario de la Real Academia (2009-2010). http://lema.rae.es/drae/?val=improvisar (03/10/12).

Grupo de Economistas y Asociados, S.C. (GEA). "México: Política, Sociedad y Cambio –Escenarios–" *Segunda Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana* (2013) junio, disponible en: http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1306p.pdf (04/10/2013).

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) (2005). "Memoria Proceso Electoral, Junta Distrital Electoral", No. XXI Ecatepec, disponible en: http://www.ieem.org.mx/memoelec/2005.html (22/09/2013).

_____"Memoria de la Junta Distrital Electoral", No. XXI, Ecatepec, disponible en: http://www.ieem.org.mx/memoelec/2006.html (22/09/2013).

Instituto Federal Electoral (IFE). "Memorias del Proceso Electoral Federal 2002-2003, de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales", p. 27, disponible en:

http://ife.org.mx/documentos/DEOE/MemoriasProcesos/memorias2003/ (21/10/2013).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). "Proceso Electoral Federal", p. 5, disponible en: www.te.gob.mx; www.te.gob.mx/ccje/; http://www.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html; http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/proceso_electoral.pdf (21/09/2013).

_____ Gómez, Silvia (2011). "Lo que ven otros ojos. Las elecciones en México 1988-2009, disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/otros_ojos.pdf (04/10/13).

Transparencia Mexicana (TM) (2013). Palacios, Paola; "Informe especial sobre los mecanismos de queja y denuncia en materia electoral para los programas sociales federales y estatales", disponible en: http://www.tm.org.mx/informe-especial-sobre-mecanismos-de-queja-y-denuncia-en-materia-electoral-sobre-programas-sociales/ (04/10/2013).

Organización de Estados Americanos (OEA). "¿Quiénes somos?", disponible en: http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp (04/10/2013).

_____ "Las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos" (MOES/OEA), disponible en: http://www.oas.org/sap/docs/DECO/publicaciones_misiones/Mexico_Fed_July2009.pdf (20/09//2013).

Recibido: 9 diciembre de 2013
Aceptado: 11 febrero de 2014