



IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas
de Puebla A.C.

ISSN: 1870-2147

revista.ius@hotmail.com

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
México

Coutiño, Fabiola; Hernández Salazar, Julián
NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO Y REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN
MÉXICO: CONSIDERACIONES SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS
ELECTORALES

IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 145-160

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.

Puebla, México

NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO Y REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN MÉXICO: CONSIDERACIONES SOBRE LA CIUDADANIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES*

NEW LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL REFORM-ELECTORAL IN MEXICO: CONSIDERATIONS ABOUT THE CITIZENSHIP OF THE ELECTORAL ORGANIZATIONS

Fabiola Coutiño*

Julián Hernández Salazar**

RESUMEN

El nuevo constitucionalismo latinoamericano tiene como precedente el debate acerca de la democratización, discusión que tomó fuerza a partir de la segunda mitad del siglo xx, y se profundizó en los años ochenta, en este continente. A partir de entonces, aspectos como el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la ciudadanía se convirtieron en factores determinantes de una democracia de calidad. Y uno de los aspectos que revelan las dificultades para la consolidación democrática es la forma como se ha entendido la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: *Constitucionalismo latinoamericano, ciudadanía, elecciones, democracia, reforma política.*

ABSTRACT

The new Latin American constitutionalism has as a precedent the debate about democracy, discussion that took power starting the second half of the XXth century, and has been profound in the 80's decade, in this continent. Since then, aspects such as state of law, the transparency, the rendition of duties to the citizens, have been converted into determined factors of a quality democracy. This manner, is one of the aspects that revealed the difficulties for the democracy consolidation, it is the way that citizenship has been understood.

KEY WORDS: *Latin American constitutionalism, citizenship, elections, democracy, political reform.*

* Recibido: 2 de marzo de 2010. Aceptado: 15 de abril de 2010.

** Profesora-investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (faby1313@hotmail.com).

*** Profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (juhesa72@hotmail.com).

Sumario

1. Nota introductoria
2. Retrospectiva
 - A) La ciudadanía del IFE. Los fundamentos
 - B) Las reformas ciudadanizadoras
3. Ciudadanización y democracia. La falsedad del discurso
4. Conclusiones
5. Bibliografía

1. Nota introductoria

En los años setenta y ochenta, buena parte de los países latinoamericanos inició su transición democrática, lo cual implicó toda una generación de reformas constitucionales orientadas a favorecer los procesos democráticos. El discurso latinoamericano comenzó a nutrirse con ideas que apostaban a la transparencia, a la rendición de cuentas, al acuerdo político y a la ciudadanía como aspectos básicos de una democracia de calidad;¹ sin embargo, la implementación de estos elementos institucionales fue percibida de manera distinta en cada país. Por lo que respecta a la ciudadanía, adquirió una profunda importancia en el discurso político mexicano, sobre todo a partir de la elección federal de 1988, que marcó un parteaguas en la percepción ciudadana sobre los procesos electorales, que tradicionalmente se realizaban por autoridades provenientes del mismo gobierno. Después del llamado *fraude cibernético* el debate se centró en que tales órganos debían estar integrados principalmente por *ciudadanos imparciales* que garantizaran la confianza y la credibilidad de la organización electoral; en consecuencia, la discusión acerca de la *autonomía de los órganos electorales* se hizo presente, lo cual influyó en que varios países conformaran sus instituciones electorales con ciudadanos *sin connotada trascendencia partidista*. La *ciudadanización* como un discurso que determinaba la garantía de procesos electorales *transparentes* y confiables que legitiman el poder, fue extendiéndose rápidamente hasta que llegó a nuestro país, incorporándose en la reforma política de 1993-1994; no obstante, a pesar de ser la carta de presentación de los órganos electorales, federales y locales, no ha garantizado ni mejor calidad en la organización de los comicios ni disminución del bajo nivel de confianza y credibilidad en las instituciones; de ahí la necesidad de revisar brevemente el desarrollo de este *proceso ciudadanizador*, para luego aportar algunos elementos de reflexión y análisis respecto a las condiciones actuales de nuestra democracia.

¹ MORLINO, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPCCOM, 2005.

2. Retrospectiva

El escenario de la organización electoral en el siglo XIX da cuenta de un sistema indirecto en el que las mesas electorales, antecedentes de las mesas directivas de casilla, son los órganos electorales de mayor antigüedad en nuestro país, las cuales se integraban con un presidente, un secretario y dos escrutadores, en cuyo caso el cargo de presidente quedaba reservado para el jefe político o alcalde de la ciudad o villa, mientras que los otros tres funcionarios se incorporaban de la fila de ciudadanos que acudían a votar. Esta forma de integración describe el carácter de la *ciudadanización* en el decimonónico que aún perdura hasta nuestros días. Desde luego, la composición del órgano receptor de los votos integra tanto a autoridades públicas como a vecinos por cuanto se refiere a la elección de diputados, pues la elección de funcionarios para los otros cargos públicos se hacía en otro nivel y sin el conocimiento popular. Los ciudadanos no podían elegir directamente a sus diputados; asimismo, su participación terminaba al elegir a los electores primarios.

Iniciado el siglo XX, con la institucionalización de las elecciones directas, los órganos electorales en nuestro país estuvieron prácticamente *ciudadanizados* hasta 1945, porque la organización de los comicios estaba en manos de los ayuntamientos, cuyos funcionarios participaban en la renovación de los poderes públicos, constituyendo órganos electorales integrados por ciudadanos del municipio; es decir, gente no profesionalizada que intervenía en los procedimientos relativos a las elecciones. Sin embargo, 1946 fue un año crucial en la transformación de los criterios con que se habían venido organizando las elecciones. Ese año, el PRM se convirtió en un PRI que corporativizaría al país a través de tres sectores (trabajadores, campesinos y sector popular), estableciéndose el trinomio PRI-presidente-proceso electoral para tener un perfecto control del sistema político mexicano en conjunto.

En consecuencia, la reforma política de 1946 integró formalmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo dentro de los órganos electorales; desde entonces, la organización electoral fue realizada con el control absoluto del Poder Ejecutivo y la presencia del Legislativo, dejando fuera a los ayuntamientos. A partir de ese momento, el secretario de Gobernación presidiría al órgano de dirección de la máxima autoridad en materia electoral. De esta forma fue configurándose un poder político autoritario que ejercía el control de la organización electoral y que utilizaba las elecciones para legitimarse. Por otra parte, partidos de oposición y sociedad civil exigían comicios transparentes y confiables. Es en este escenario donde, con los años, tomó fuerza el discurso que reafirmaba la necesidad de

ciudadanizar los procesos electorales para desvincular al prisma de la organización de los comicios.

Finalmente, la influencia de la *corriente ciudadanizadora* se reflejó en nuestro país en los años noventa mediante la realización de tres reformas políticas importantes: la de 1990, caracterizada por la creación del IFE como autoridad encargada de organizar las elecciones federales y regida por un órgano de dirección integrado por *consejeros magistrados*; la de 1993-1994, que introdujo la figura de los *consejeros ciudadanos*, y la de 1995-1996, conocida también como *reforma política definitiva*, que desvinculó al representante del Poder Ejecutivo del órgano de dirección, creó la figura de los *consejeros electorales* y estableció que las entidades federativas adecuaran sus legislaciones electorales a la normatividad federal, entre otros aspectos.

A) La ciudadanización del IFE. Los fundamentos

En el periodo comprendido entre 1946 y 1990, la desconfianza ciudadana hacia la organización de las elecciones fue creciendo por la manipulación del sistema electoral. MOLINAR HORCASITAS, entre otros autores, describía las técnicas no competitivas utilizadas por el partido oficial: la competencia ilegítima del PRI con los demás partidos, caracterizada por la manipulación del padrón electoral, el relleno de urnas, la colocación de casillas *fantasma*, los famosos *acarreados*, *banderilla* o taco de votos y, por otra parte, la falsificación de los resultados o *alquimia*, que tiene como recursos: restar votos a la oposición, robo de votos a las urnas, presión a los electores, modificación al paquete electoral. Siempre fue más fácil aumentar votos al PRI que restarle a la oposición: “El fraude en México opera en dos sentidos: agrega votos al PRI y quita votos a la oposición [...] no ha habido elecciones limpias porque el régimen político es autoritario, o el régimen de México es autoritario porque no ha habido elecciones limpias [...]”²

Los partidos políticos de oposición conocían la utilización de las técnicas empleadas por el partido oficial y, por ello, elección tras elección denunciaban el fraude. No obstante, en nuestro país el fraude electoral ha sido moneda corriente, denunciado por unos cuantos pero consentido por la mayoría. De hecho, el fraude electoral fue una característica que permeó por más de siete décadas al sistema político mexicano. Ahora bien, otra cuestión de importancia es que la estabilidad durante décadas se debió, en principio, a la centralización política a través de los caudillos locales, entre quienes se distribuyó el poder, pero después sería la figura del presidente de la República quien encabezaría a la misma.

² MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, pp. 8-10.

En ese sentido, la incorporación de ciudadanos *imparciales* en la organización de los procesos electorales se relaciona con los comicios presidenciales de 1988, pues a partir de ese año comenzó a mencionarse cada vez más el concepto de transición a la democracia, debido a que las elecciones de ese año fueron las más competidas en el lapso que abarca el siglo xx.

Las elecciones federales de 1988 influyeron para que diversos autores plantearan la relación entre el fraude electoral y la ausencia de democracia, porque como expresa RODRÍGUEZ ARAUJO: “[...] muchos autores asumieron que desde la elaboración del padrón hasta la calificación de los comicios [...] la transición a la democracia tendría que pasar por marginar al gobierno de este proceso”³

Por eso, de acuerdo con el discurso, se hacía indispensable la ciudadanización de los organismos electorales, y la oposición, años atrás, había comenzado la lucha para lograr este objetivo. Las reformas electorales se hacían, pero no con adelantos para las fuerzas opositoras en cuanto a las oportunidades de acceso al poder, sino que, por el contrario, se utilizaban como estrategia para aminorar los problemas que tenían que ver con los procesos electorales y sus resultados: conflictos, inconformidad, fraude, etcétera.

Debido a ello, el concepto *ciudadanización* nació anclado al de *transición democrática*. Pero el PRI seguía aprovechando sus ventajas, entre ellas la manipulación de la ley y la falta de participación ciudadana hasta en las cuestiones políticas fundamentales, como ejercer el derecho al sufragio; de ahí que autores como Robert DAHL clasificaran a México como un país identificado plenamente con la desigualdad, la jerarquización y la hegemonía política que obstaculizaban la política competitiva.

Diversos actores políticos señalaban la necesidad de que el ciudadano despertara de su letargo⁴ e hiciera a un lado su abulia política, lo cual ocurrió por primera vez en la elección de 1988, pues desde 1929 el PRI había sido dueño, prácticamente, de todo el país, aun cuando hubiera cambiado su nombre⁵ en dos ocasiones. Pero al mismo tiempo, el hecho de involucrar a ciudadanos imparcia-

³ RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio *et al.*, *Transición a la democracia. Diferentes perspectivas*, México, La Jornada Ediciones, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1996, p. 10.

⁴ El 19 de febrero de 1987, Manuel J. Clouthier, quien en ese entonces era miembro del Consejo Coordinador Empresarial, expresó que 1988 sería el despertar del pueblo mexicano. El ex candidato del PAN a la gubernatura de Sinaloa también indicó que la oposición tendría una fuerte reacción al fraude electoral y a los actos de corrupción que podrían presentarse (*El Universal*, 19 de febrero de 1987). El 23 de noviembre de ese año, el político panista ganó la elección como candidato a la presidencia de la República y manifestó que combatiría la hegemonía que pretendía legitimarse con promesas de modernización retórica; además invitó a los candidatos de los otros partidos a firmar un pacto mediante el cual no aceptarían triunfos fraudulentos; las elecciones del 6 de julio y el *fraude cibernético* impusieron a Salinas, de manera que Clouthier, el 10 de julio (*El Universal*), anunció que convocaría a nuevas elecciones. Ese mismo día Cárdenas proclamó su triunfo nacional; el ambiente de tensión pos-electoral era candente. Poco después el panista moriría en un “supuesto accidente”.

⁵ El primer cambio fue realizado por Cárdenas: el PNR tomaría entonces el nombre de PRM en 1938. Una de las causas

les dentro de los organismos electorales significaba, para los partidos políticos, mayores oportunidades de representación y de toma de decisiones ante los órganos electorales, manejados tradicionalmente por priistas.

A pesar de todo, las reformas posteriores a la elección de 1988 fueron insuficientes para cubrir las demandas de una oposición cada vez más incrédula e inconforme:

Las normas electorales aprobadas en 1989-1990 y durante 1993, han mostrado que es muy difícil controlar o detener el avance de la oposición con ellas, por otra parte, su implantación y modificación de las legislaciones electorales en el nivel local se ve dificultada por las resistencias del priismo de los estados, que junto con la CTM son los pilares de la antidemocracia nacional. Los conflictos electorales locales en este sexenio, en Michoacán, Estado de México, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán, entre otros, dan cuenta de la dureza de la lucha política.⁶

En relación con la ciudadanización, en el ámbito de la reflexión se generaron dos posturas: una a favor de la autonomía y otra en su contra. De hecho, para buena parte de los autores la autonomía electoral resulta ser básica para el ejercicio de la democracia representativa, puesto que constantemente se debate la necesidad de garantizar elecciones transparentes y confiables, sustentadas por organismos electorales imparciales. De tal forma, VILLANUEVA define a la autonomía electoral como el

[...] grado de independencia que separa la organización electoral de los poderes públicos, particularmente del Poder Ejecutivo, en el supuesto de que el Legislativo tiene regularmente representación plural en las diversas fuerzas políticas que actúan en la vida social y que el Judicial carece de atribuciones políticas y es una entidad especializada en la impartición de justicia.⁷

Por eso adquirió relevancia la *ciudadanización*, pues en el caso de nuestro país, durante años, la organización de las elecciones fue función casi exclusiva del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación y del partido oficial:

[...] casi todas las elecciones del lapso 1946-1976 tienen lugar en un espacio de mayor “confidencialidad” y con la participación decisiva del Poder Ejecutivo más que

del cambio fueron los múltiples problemas que tuvo Cárdenas con Calles y que de hecho culminarían con la expansión de este último. La segunda ocasión fue con Manuel Ávila Camacho en 1946.

⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p. 104.

⁷ VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, México, Triana Editores, 1994, p. 43.

de cualquier otra instancia del sistema político, incluyendo en ello al partido oficial [...] el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), como organización central del partido, se encargaría de canalizar y regular todas las actividades electorales [...] El control de las elecciones pasó a ser una función de la cúpula del partido y, por supuesto, del Ejecutivo.⁸

El gran problema es la forma en que entendimos la autonomía electoral y la imparcialidad, convirtiéndolos en temas polémicos. La posición vigente sostiene que los organismos electorales deben integrarse con representantes de los partidos políticos y con ciudadanos apartidistas. Ciertamente, la participación directa del gobierno en la organización de los comicios empañaba los resultados de cada elección, inclinando la balanza a favor del PRI; de ahí la lucha de los partidos opositores por lograr la existencia de órganos electorales imparciales.

De esta forma, los partidos políticos han sido el principal motor que impulsó la ciudadanización a través de la dura crítica a los procesos electorales de corte priísta; incluso, el hecho de que se reglamentara la observación electoral⁹ y se eliminara la autocalificación,¹⁰ fue una conquista de la oposición. Por lo que respecta al Partido Acción Nacional (PAN), desde los años setenta manifestaba abiertamente su inconformidad hacia la organización electoral: “Hay elecciones, pero casi nunca se respetan los resultados electorales. Hay gobiernos municipales, estatal y federal, pero estos centros diversos de decisión, de promoción y de responsabilidad renuncian a sus funciones propias y se convierten en simples estaciones de relevo al servicio del único centro de poder anticonstitucional”.¹¹

El PAN criticaba duramente el hecho de que se hiciera referencia a la Constitución y a la democracia en el discurso priísta, siendo que no había democracia ni obediencia a la normatividad suprema. Asimismo, Acción Nacional hacía ver que el régimen antidemocrático que estaba viviendo nuestro país, caracterizado fundamentalmente por elecciones fraudulentas, ponía en riesgo a la oligarquía y era oportunidad para el pueblo; las elecciones para el PRI sólo eran la formalidad a cumplir, bajo el disfraz de régimen *democrático*. De esta manera el PAN presagia-

⁸ REYNA, JOSÉ LUÍS, “Las elecciones en el México institucionalizado, 1946-1976”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1993.

⁹ Fue particularmente en 1991 cuando se discutió fuertemente la necesidad de que observadores internacionales certificaran la imparcialidad y transparencia de los comicios electorales. Estados Unidos era uno de los países que ejercían mayor presión al respecto. Por años, el PRI se había defendido con el argumento de la protección a la soberanía; sin embargo, la oposición invitaba informalmente a académicos y otros personajes internacionales a participar como observadores.

¹⁰ La reforma electoral de 1993 eliminó la autocalificación que convertía en juez y parte a la Cámara de Diputados. A partir de entonces, los consejos distritales calificarían la elección de diputados, mientras que los consejos estatales calificarían la de los senadores.

¹¹ *El México de la oposición. 8 plataformas presidenciales*, México, Comisión Editorial PAN, EPESSA, 1986, p. 121.

ba una futura derrota: “A fecha fija y con recurrencia inevitable, el régimen tiene que afrontar la manifestación de la voluntad popular en las elecciones [...]”.¹²

Esto ocurriría gradualmente en diferentes estados de la República, en los que se vería el rechazo total al partido oficial. Como consecuencia de los argumentos panistas, constantemente se insistía en la necesidad de reformar las leyes y, por supuesto, las prácticas electorales.

El PAN exigía la existencia de procedimientos electorales imparciales y auténticos que aseguraran el respeto a la expresión de la voluntad popular al seleccionar partidos, candidatos y programas de gobierno. De hecho, el partido ha expuesto, incluso ante organizaciones internacionales, la problemática electoral del país, por ejemplo: el 30 de junio de 1995 presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹³ una denuncia sobre el *fraude electoral* cometido en Yucatán y por “la actuación parcial y sin apego a derecho por parte de los tribunales electorales de esa entidad”. La organización partidista presentó un comunicado que calificó de “urgente” para que la CIDH tomara las *medidas cautelares aplicables y evitara la consumación de la violencia a un derecho fundamental del pueblo yucateco*, es decir, el hecho de elegir libremente a sus gobernantes.¹⁴

En cuanto al Partido de la Revolución Democrática (PRD), éste también contribuyó para incorporar la figura de la ciudadanización, pues, desde su formación, ha sido un partido que condena la ilegalidad, sobre todo la electoral; habría que recordar la protesta ante el IFE en la elección presidencial de 1994, en la cual manifestó que se trataba de un fraude de cinco millones de votos. Autores como AGUILAR CAMÍN han hecho el reconocimiento y declarado su admiración a este partido por la tenacidad política con que ha enfrentado las adversidades desde su formación, como por ejemplo los asesinatos de sus militantes. El escritor referido incluso alude a las palabras de WEBER para indicar la fortaleza de este partido: “la política es el vencimiento de una dura red de resistencias mediante una voluntad férrea”. Asimismo, hace notar la influencia del partido en la configuración de un verdadero sistema de partidos:

El PRD no es el más viejo instituto político que lucha por la democracia en México, pero es el que desgajó al partido hegemónico, condición sin la cual hubiera sido difícil pensar en la consolidación de un sistema competitivo y democrático de partidos como el que tenemos. Ha hecho así un servicio histórico o es parte central de la

¹² *Idem.*

¹³ Su sede está en Washington.

¹⁴ *El Universal*, 1o. de julio de 1995.

historia de la democracia mexicana al abrir, como se dice, el ostión por dentro, acaso la única manera en que hubiera podido abrirse.¹⁵

Se reconoce a este partido como el que hace críticos señalamientos respecto al funcionamiento de las instituciones electorales:

La diputada perredista Silvia Lorena Villavicencio Ayala acusó al PRI y al PAN de haberse aliado en la Cámara de Diputados para bajar el presupuesto al IFE y “desatar una campaña de descrédito contra una institución que ya no responde a sus intereses”. Reconoció que en cierta medida el IFE es un “elefante blanco”, con lo que estuvo de acuerdo el representante panista, senador José Antonio García Villa, quien afirmó que “no es sólo con más recursos como se va a construir la democracia en México”. Señaló que “en otros países ni siquiera se requiere de un organismo tan pesado, una maquinaria tan costosa para que la democracia funcione”. Y recordó que “algún dirigente del PRD llamó a esto —en sentido despectivo— ‘ifelandia’ por tanto gasto, dispendio, recurso y personal.¹⁶

Desde su creación, el PRD se caracterizó por la crítica, y no es para menos, pues las condiciones de su origen y el ataque que ha sufrido por parte de los priístas en todas las formas lo han llevado a renegar de todo lo que ocurre en el ambiente político-electoral:

[...] los legisladores y las legisladoras teníamos la posibilidad de garantizar credibilidad en las instituciones y en los procesos electorales, de darle a México una reforma incluyente y equitativa en todos los sentidos. Pero una vez más la mayoría priísta ha convertido a la intolerancia en su grito de batalla; una vez más la mayoría priísta ha roto los acuerdos [...] porque les invade el temor, les invade el miedo y les invade la absoluta certeza de que la mayoría de los hombres y mujeres libres de México ya no están con ellos [...] estamos debatiendo sobre la equidad, sobre la pluralidad, sobre el respeto [...] Esa mayoría priísta está a punto de aprobar en la soledad de este recinto una reforma que sólo acelerará su descomposición y su crisis.¹⁷

Desde sus inicios, el PRD comprendió la lucha por crear reformas más democráticas, y entre ellas se incluye la de mejorar las instituciones electorales para garantizar la credibilidad en los ciudadanos, de ahí su apoyo a la *ciudadanización*.

En menor grado, partidos como el Partido del Trabajo (PT) también contribuyeron al impulso de la *ciudadanización electoral*, debido a las posturas de sus

¹⁵ Véase AGUILAR CAMÍN, Héctor, “El rumbo del PRD”, *Nexos*, núm. 245, mayo de 1998.

¹⁶ *Proceso*, núm. 1611, 31 de enero de 1999.

¹⁷ Versión estenográfica del debate en la Cámara Pública, Dirección de Registro Parlamentario, turno 98, hoja 2.

legisladores, en abierta crítica a la organización de los comicios con la presencia de los poderes públicos.

Las críticas de los legisladores de oposición, con el transcurso de los años, al acumularse lentamente, presionaron para que se lograran reformas importantes en materia electoral, reformas entre las que se incluye la *ciudadanización* de los órganos electorales, las cuales se incorporaron anhelando dotar de credibilidad a las instituciones electorales.

B) Las reformas ciudadanizadoras

Las circunstancias que propiciaron la reforma electoral de 1993-1994 fueron diversas. En primer lugar la creciente inconformidad contra el régimen político, pues el aumento constante de los conflictos pos-electorales, tan generalizados durante el salinismo (Guanajuato y San Luis Potosí, 1991; Michoacán, 1992; Mérida, 1993), habían manchado la imagen de las autoridades electorales que se cubrían con el discurso de la transparencia y credibilidad. Otro de los detonadores de la reforma de 1994 fueron los asesinatos de perredistas¹⁸ y el levantamiento del EZLN en Chiapas, movimiento que exigía, entre sus demandas, democracia y justicia.

En consecuencia, el desprestigio del régimen priísta exigía una reforma electoral más equitativa para los partidos políticos. En razón de ello, y ante la preocupación de lo que podría ocurrir en las elecciones federales de 1994, el régimen se vio forzado a pactar con los partidos políticos; sin embargo, descartó al PRD. Fue así como surgió esta reforma que, no obstante, permitió a la oposición acceder al Senado, con la desventaja de la sobrerepresentación priísta que le aseguraba el control de la Cámara a este partido.

El 24 de septiembre de 1993 se publicó la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) que no tuvo gran trascendencia, puesto que ocho meses después se publicó otra reforma que sí modificó aspectos importantes de la legislación en la materia. Con ausencia del PRD, esta reforma se negoció con los otros partidos y en ella se eliminó la cláusula de

¹⁸ En 1988, 12 muertos; en 1989, 30; en 1990, 66; en 1991, 24 asesinatos; en 1992, 60, y en 1993, 50. Fue la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por iniciativa del grupo parlamentario del PRD, quien hizo esta importante publicación. Las entidades federativas que se distinguen por mayor número de asesinatos son: Michoacán (68), Guerrero (55), Oaxaca (39), Puebla (23), Morelos (14) e Hidalgo (12). Las razones de estos asesinatos han sido políticas y fueron provocados principalmente por priístas. Al respecto véase *En defensa de los derechos humanos. Un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos, 1994. Curiosamente, entre las entidades con mayor número de asesinatos figuran precisamente tres de las que integran la IV circunscripción electoral plurinominal.

gobernabilidad;¹⁹ se eliminó la autocalificación de diputados, senadores y asambleístas; se legisló el financiamiento público y privado y el acceso a los medios de comunicación, pero entre sus inconvenientes figuran los candados (artículo 54 constitucional) que impiden la representación política congruente con los votos obtenidos por los partidos políticos, así como candados para formar coaliciones y de esta manera evitar lo ocurrido en 1988 cuando se conformó un importante frente opositor. Por lo que respecta a la *ciudadanización*, se aumentó el número de consejeros ciudadanos en los consejos locales y distritales y se modificó la forma de designar a los consejeros; no obstante, la Secretaría de Gobernación siguió presente en el máximo órgano electoral.

De esta forma, la *ciudadanización* de los organismos electorales se dio en la reforma constitucional de 1994, aunque con sus debilidades, lo que generó opiniones polarizadas respecto a la eficacia del Instituto Federal Electoral, porque se siguió cuestionando su transparencia e imparcialidad respecto de los procesos electorales. No transcurrirían ni dos años para que, tras la presión opositora, nuevamente se negociara otra reforma política.

En el discurso de la toma de posesión como presidente de la República, el doctor Ernesto Zedillo habló de realizar una *reforma electoral definitiva*;²⁰ sin embargo, desde mayo de 1995 las principales fuerzas políticas acordaron que los temas de la agenda para la reforma política serían los siguientes: reforma electoral, reforma a los poderes públicos, federalismo, comunicación y participación ciudadana.

La temática política contemplaba la discusión panista acerca de la autonomía del Instituto Federal Electoral, pues este partido planteaba que los poderes Ejecutivo y Legislativo no permitían la autonomía del IFE. Se cuestionaba si los derechos políticos también formaban parte de los derechos fundamentales.

Problemas derivados de una justificada inconformidad respecto a la transparencia y credibilidad de los procesos electorales amenazaron la búsqueda del consenso entre los diversos actores políticos; en consecuencia, algunos de éstos decidieron retirarse de la mesa de negociaciones, por ejemplo el PAN, como reacción al descontento por el fallo emitido por el Tribunal Estatal Electoral y los conflictos pos-electorales en Huejotzingo.

No obstante, los actores políticos regresaron a la mesa de negociaciones en mayo y julio de 1995, incorporándose al proceso de la reforma político-electoral con lo pactado en los Acuerdos de Bucareli. En abril de 1996, la Secretaría de Gobernación y las dirigencias del PRI, PRD y PT concluyeron las negociaciones de la

¹⁹ Fue aprobada con el entonces presidente Miguel de la Madrid.

²⁰ Pronunciamiento muy cuestionable, pues es obvio que ninguna reforma puede ser definitiva.

reforma electoral, conocida también como Acuerdos de Bucareli o Acuerdos de Barcelona.

El Poder Legislativo expidió el decreto en noviembre de 1996, que reformó, adicionó y derogó distintas disposiciones del Cofipe, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código de Defensa Social para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. De cualquier manera, la negociación no fue del todo exitosa a consecuencia de dos temas *espinosos* para el PRI: las coaliciones y el financiamiento público a los partidos políticos.

Los actores políticos participaron en la realización de veintisiete modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ochenta reformas sustanciales al Cofipe. Por lo que respecta al tema que nos ocupa, la reforma al artículo 41 constitucional eliminó la figura del Poder Ejecutivo dentro de la organización electoral:

[...] la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza por medio de un organismo público, autónomo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE).

El organismo será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales se elegirán por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.

En ese sentido, la reforma de 1996 puso fin a la intervención directa del Ejecutivo en la toma de decisiones del órgano central; éste, se dijo, fue uno de los triunfos del *proceso ciudadanizador*.

3. Ciudadanización y democracia. La falsedad del discurso

Han transcurrido suficientes años como para evaluar la eficacia del *proceso ciudadanizador* y su desempeño en la calidad de los procesos electorales. Para empezar, diremos que la misma reforma que incorporó esta figura, desde un

inicio, generó opiniones polarizadas respecto a su pertinencia. Ciertamente, es obvio que en cualquier proceso electoral sólo pueden participar los que tienen la calidad de ciudadanos,²¹ de manera que *ciudadanizar* a la institución encargada de organizar las elecciones era una *tautología discursiva*, con pretensiones de legitimación.

Pero el discurso planteaba algo distinto, pues por *ciudadanización* se entendía la incorporación de ciudadanos sin ninguna inclinación partidista que garantizaran limpieza y transparencia en los procedimientos para renovar los poderes de elección popular; el problema es si realmente existe este tipo de ciudadanos. La mayor parte de los enfoques plantean que todos tenemos una posición.

El resultado es que hasta hoy se sigue cuestionando la transparencia y la imparcialidad de los procesos electorales, fundamentalmente porque en nuestro país son frecuentes los conflictos pos-electorales y porque rara vez el perdedor de la contienda política acepta apaciblemente los resultados. Pero desde la reforma que *ciudadanizó* al IFE había quienes opinaban que la *ciudadanización* de los organismos electorales sólo era un recurso ideológico y retórico que buscaba ocultar la crisis de nuestro régimen político.²²

Finalmente, las reformas *ciudadanizadoras* cumplieron el objetivo: legitimaron a los triunfadores de las elecciones de 1994, 1997, 2000 y 2003; aunque en la elección federal de 2006 ocurrió algo distinto, pues el discurso se vino abajo. Los resultados polarizaron la opinión respecto a la legitimidad de los triunfadores. Así, quedaba claro que *ciudadanizar* los órganos electorales no implicaba, en absoluto, mejorar la calidad de la democracia en México. Por lo que respecta a la elección federal de 2009, trajo a colación los efectos de los comicios federales de 2006, pues el abstencionismo y la anulación del voto alcanzaron cifras históricas, lo cual refleja que la credibilidad de la ciudadanía continúa a la baja.

Si bien la alternancia tiene un especial significado para el modelo democrático, la verdad es que las elecciones han preservado los mismos vicios que fueron acuñados durante el reinado del PRI: aún no tenemos un padrón plenamente confiable; todavía se compran y venden los votos; se roban, desaparecen o embarazan las urnas; se queman los paquetes electorales; se utilizan los recursos públicos para promover candidatos; se pierden las boletas electorales; hay ratón loco, carrusel, banderilla, operación tamal, etcétera.

²¹ La calidad de ciudadano otorga al individuo común la oportunidad de participar de los asuntos públicos, de ejercer realmente sus derechos políticos mediante una forma activa y dar sentido a su existencia dentro del Estado, con la posibilidad de hacer cambios al Estado mismo cuando las políticas que éste entraña no le favorecen.

²² CANSINO, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPACOM, 1998.

En este contexto, los consejeros electorales son ciudadanos porque cumplen con los requisitos que exige el Estado; asimismo, todo proceso electoral está *ciudadanizado*, pero no todos los funcionarios electorales asumen una posición imparcial durante las deliberaciones del órgano electoral al cual pertenecen. Así que si hemos conservado los mismos vicios que identificábamos durante la hegemonía priísta, no es casual que hoy la ciudadanía siga desconfiando de la organización de las elecciones y, en particular, de los consejeros electorales, porque al menos los de los órganos centrales son propuestos por los partidos políticos y hay quienes no dejan los colores antes de entrar a una sesión en la que se tomarán acuerdos que pueden beneficiar o perjudicar los intereses del partido que los propuso.

4. Conclusiones

En el nuevo constitucionalismo latinoamericano, la ciudadanización ha sido entendida como uno de los aspectos que favorece la democratización del sistema político; sin embargo, no todos los países han asumido el mismo enfoque, pues, como se ha señalado, la ciudadanización de los organismos electorales fue uno de los temas que comenzó a discutirse intensamente después del proceso electoral de 1988, y que fue aprobado en la reforma constitucional de 1994, aunque con sus reservas, pues —como sabemos— la desincorporación del secretario de Gobernación en la estructura institucional electoral fue retrasada dos años más. Así, transcurridos catorce años del hecho, notamos que los índices de confianza y credibilidad de la institución encargada de organizar los comicios van a la baja, sobre todo por los resultados de la elección federal de 2006, lo cual denota el escaso interés de un gran sector de los ciudadanos hacia la vida pública; de tal forma, este artículo analiza los principales tópicos derivados de la ciudadanización de los órganos electorales que giran en torno a nuestra democracia.

Pese a que durante años se sostuvo la idea de que la *ciudadanización* mejoraría la calidad de los procesos electorales, en realidad éstos no mejoraron, pues la cultura política no cambió; por el contrario, la *ciudadanización* incorporó otro tipo de burocracia que se integró con la finalidad de legitimar a un régimen tan desprestigiado. Pero el modelo ya se agotó.

La presión cada vez más constante en los últimos años fue determinante para *ciudadanizar* los organismos electorales, aun cuando no se haya obtenido el resultado deseado respecto a la credibilidad y transparencia en los procesos electorales, pues con todo y *ciudadanización* se puede observar que siguen existiendo los mismos problemas que afectaban fuertemente la confianza ciudadana, como

es el caso de prácticas ilegales que, en conjunto, pueden ser indicadores de un fraude electoral.

La elección federal de 2006 puso en evidencia el fracaso de la *ciudadanización* de los órganos electorales, y la elección intermedia de 2009 nos deja claro que cualquier reforma es insuficiente frente a la pérdida de legitimidad.

Entonces, el discurso adoleció, desde el principio, de un problema de origen al plantear que la *ciudadanización* de los organismos electorales mejoraría la calidad de la democracia en México, en lugar de difundir la necesidad de que cada ciudadano participara activamente en la vida pública, incluyendo el ámbito de los procesos electorales.

Una verdadera *ciudadanización* tiene que pasar por un proceso de desaprendizaje de conductas negativas que empañan los procesos electorales y que se convirtieron en hábitos cotidianos; sólo así se podrán inculcar otro tipo de valores, entre ellos el de la participación. Además, la conciencia ciudadana también puede construirse desde la propia comunidad, para lo cual los ciudadanos deben conocer y ejercer plenamente sus derechos políticos, para así influir en la vida política del país.

5. Bibliografía

- Becerra, Ricardo *et al.*, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Bobbio, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, 15a. ed., México, Siglo XXI Editores, 2007.
- Bouza, Fermín, "The Impact Real of Political Communication: Citizenship Faced with Public Discourse", *International Review of Sociology*, vol. 14, núm. 2, 2004.
- Cansino, César (coord.), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPCOM, 1998.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad*, México, Siglo XXI Editores, 2004, vol. II.
- Club, Jean Moulin, *El Estado y el ciudadano*, trad. de Luis Hernández, Madrid, Aguilar, 1977.
- Córdova Vianello, Lorenzo, *La reforma electoral y el cambio político en México*, México, UNAM-IIIJ, 2006.

- Dahl, Robert A., *La poliarquía, participación y oposición*, México, Editorial Rei, 1996.
- Gómez-Palacio, Ignacio, *Procesos electorales*, México, Oxford, 2000.
- Ibinarriaga, José Adolfo y Trad Hasbun, Roberto, *El arte de la guerra electoral*, México, Editorial Campus Libris, 2009.
- Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- Morlino, Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, CEPKOM, 2005.
- Murayama, Ciro, “Consecuencias económicas de la reforma electoral”, *Nexos*, núm. 358, octubre de 2007.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Victoria Zepeda, Felipe, *Agua Blanca, Guerrero y la guerrilla*, México, EDAMEX, 1996.
- Villanueva Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, México, Triana Editores, 1994.

Hemerografía

- El Universal*, 1o. de julio de 1995.
- Nexos*, núm. 245, mayo de 1998.
- Proceso*, núm. 1611, 31 de enero de 1999. ■

[Volver al Índice >>](#)