

Democracia & Elecciones

¿HACIA DÓNDE
VA LA DEMOCRACIA?

GARCÍA
QUERIDO
MIRÓN
GOÑI
FREIDENBERG
CUEVAS
ROJAS
ZAMUDIO



ENTREVISTA CON JUAN PABLO POZO
PRESIDENTE DEL CNE DE ECUADOR

UNA REVISTA DE



STRATEGIA
ELECTORAL

MARZO 2017, Número 7

Director: Arturo Espinosa Silis

Comité Editorial

- Patricia Espinosa Torres
- María Dolores Ruiz Ambriz
- Fernando Díaz Naranjo
- Lisandro Devoto



Cintillo legal

Democracia & Elecciones, Número 7, marzo 2017, es una publicación trimestral editada por Strategia Electoral, S.C., con domicilio en Ribera 50, Colonia Ampliación Los Alpes, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01710, en la Ciudad de México. Tel. 01 55 44 69 02 97, www.strategiaelectoral.mx. Correo electrónico: arturo.espinosa.silis@gmail.com. Editor responsable: Arturo Espinosa Silis; Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-080915233200-203, ISSN: 2448-8313, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número: Raíz Digital S.A. de C.V., con domicilio en Avenida de los Pinos 18, Colonia San Clemente, Delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México, CP. 01740. Última actualización, 14 de marzo de 2017.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista del Consejo Editorial de Strategia Electoral, S.C. Se autoriza la reproducción de los artículos con la condición de citar la fuente y se respeten los derechos de autor.

Te invitamos al Seminario Permanente de Análisis de la Justicia Electoral en México

SEMINARIO PERMANENTE DE ANÁLISIS DE LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO

OBJETIVO

Un espacio permanente para analizar resoluciones de las autoridades electorales.

COORDINAN

María Marván Laborde
Saúl López Noriega
Arturo Espinosa Silis

PARA MÁS INFORMACIÓN:

Envía un correo a la siguiente dirección:
seminario.justicia.electoral@gmail.com
Registro necesario, cupo limitado.

FECHA

SEDE

23 de febrero de 2017	CIDE
20 de abril del 2017	IJ
8 de junio del 2017	TEC de Monterrey
31 de agosto del 2017	ITAM
26 de octubre del 2017	UP
30 de noviembre del 2017	IBERO



FEPADE
FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA
ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

IBERO
Derecho /



STRATEGIA
ELECTORAL

UNIVERSIDAD
PANAMERICANA

25 AÑOS
CIENCIA
POLÍTICA
ITAM 1992-2017

ITAM | Centro de Estudios Alonso Lujambio
Congreso • Elecciones • Transparencia

Tecnológico
de Monterrey

CONTENIDO

Editorial

Entrevista con Juan Pablo Pozo "La democracia es un proceso en construcción" – Daniela Arias 5

¿Hacia dónde va la democracia? 6

El Referéndum, una democracia sin representación – Claudia García González 13

Análisis de los informes de la OEA de las Misiones de Observación Electoral (MOE) – Leandro Querido 18

El INE y los OPLEs – Juan Pablo Mirón Thomé 29

Los retos del nuevo consejo general del INE – Hugo Goñi Cabello 37

Reflexiones 47

El diseño electoral importa pero solo no alcanza – Flavia Freidenberg 48

Los requisitos jurídicos de la propaganda gubernamental – Athos David Cuevas Campillo 53

Elecciones del Estado de México – Pedro Zamudio 63

100 años de la Constitución y de nuestro Sistema Político Electoral – Pluma electoral 75

Observatorio electoral. La designación de los consejeros electorales del INE – Francisco Rojas 80

Libros 91

Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina – Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz – Pogossian 92

Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos – María Marván Laborde y Fabiola Navarro Luna 96

Editorial

A más de 40 años del inicio de las transiciones a la democracia en América Latina, la ciudadanía muestra desconfianza hacia su clase gobernante y el descontento con los resultados alcanzados es una constante en los países de la región. Consistentemente las instituciones que posibilitan la democracia representativa son evaluadas de forma negativa, por lo que se ha planteado la existencia de una crisis de representación. En este contexto, la implementación de mecanismos de democracia directa (consulta popular, iniciativa popular, revocatoria de mandato) y el impulso de nuevos espacios permanentes de participación, han posibilitado un mayor activismo ciudadano en la toma de decisiones más allá de los momentos electorales.

De esta manera, las democracias representativas han incorporado mecanismos participativos, lo que permite una mayor incidencia de la ciudadanía en las decisiones políticas y de políticas públicas en temáticas específicas. El 2016 fue un año particularmente importante para analizar los desafíos que presentan los mecanismos de democracia directa, ya que la derrota de Evo Morales en el referéndum para respaldar su reelección y el resultado del plebiscito que rechazó el acuerdo de paz con las FARC en Colombia, además de la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (Brexit), fueron resultados inesperados que se definieron por un muy escaso margen.

Los procesos electorales y sus efectos continúan siendo definitivos, pero centrarse sólo en el diseño electoral plantea limitaciones. Comprender lo que sucede en México con las instituciones y el sistema político electoral resulta fundamental, y las experiencias de distintos países enriquecen la discusión con el objetivo de mejorar la organización de las elecciones. Sin embargo, más allá de lo electoral, el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en sistemas representativos exhibe retos y desafíos que deben ser analizados y atendidos.

Este número presenta estos importantes temas para entender el rumbo que está tomando la democracia en América Latina a inicios del siglo XXI, en un proceso que se muestra inacabado y requiere de una reflexión permanente que involucre a los especialistas y a la sociedad en su conjunto. 



ENTREVISTA CON JUAN PABLO POZO

"LA DEMOCRACIA
ES UN PROCESO
EN CONSTRUCCIÓN"

POR DANIELA ARIAS



*Por Daniela Arias (@darias_sanchez)

Juan Pablo Pozo

Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador y titular de la Función Electoral de Ecuador

En el marco del proceso electoral que se llevó a cabo el 19 de febrero en Ecuador, en el cual el Consejo Nacional Electoral preparó las elecciones generales -para elegir al presidente y al vicepresidente de la República, a 137 asambleístas nacionales y provinciales, y a 5 representantes al Parlamento Andino-, Juan Pablo Pozo, Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, respondió algunas preguntas sobre todos los preparativos para la elección y sobre lo que se espera para la segunda vuelta, que se realizará el 2 de abril de 2017 y tendrá como candidatos a Lenin Moreno y Guillermo Lasso; además, cabe destacar que el resultado del plebiscito a la pregunta “¿Está usted de acuerdo en que para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza en paraísos fiscales?” fue “Sí”.

- 1. ¿Cuál será la magnitud del proceso electoral que enfrentan? ¿Cuántos partidos políticos, candidatos y electores participarán?

- “En Ecuador las Elecciones Generales de 2017 se han planificado desde la integralidad de los comicios a partir de cuatro aspectos fundamentales: las innovaciones, la inclusión, la seguridad y la transparencia. No hemos tenido ni un solo día de retraso en el cumplimiento del cronograma regresivo; donde 12’816.698 de electores en Ecuador y en el exterior podrán ejercer su derecho al sufragio, de los cuales 6’384.101 son hombres y 6’432.597 mujeres. De forma específica, 378.292 electores se encuentran en el exterior. Para este proceso, 70 organizaciones políticas de carácter nacional y provincial estuvieron habilitadas para participar. En los comicios se presentaron 8 binomios presidenciales.”

- 2. ¿Cuáles son las garantías para la participación equitativa de pequeños y nuevos partidos políticos que hayan registrado sus candidatos para la jornada electoral de 2017?

- En la Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante referéndum popular en el 2008, y con la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (2009); se establecen los principios para garantizar la participación de forma equitativa e igualitaria, para que la promoción electoral propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. Cumpliendo con la normativa, los sujetos políticos no pueden contratar publicidad en los medios de comunicación, así como tampoco vallas publicitarias las organizaciones políticas ni sus candidatos. En este contexto, el Estado a través del presupuesto del CNE, financia exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias de las organizaciones políticas que presenten candidaturas. Igualmente se establecieron los límites y mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral.

- 3. ¿Cuáles son los retos que enfrenta el Consejo Nacional Electoral durante este nuevo proceso?

- Los principales retos que tenemos para el proceso electoral es la implementación de las innovaciones electorales y la funcionalidad del 100% de la arquitectura tecnológica que ha sido desarrollada por nuestros propios servidores y servidoras electorales mediante trece aplicaciones informáticas en los siguientes ámbitos: Recinto Nacional y del Exterior, Promoción Electoral, Inscripción de candidaturas, Monitoreo de vías, Escrutinio Oficial, Selección de Miembros de las Juntas Receptoras del Voto, Cambios de Domicilio Nacional y Exterior, así como la Capacitación y Notificación. Esto es como resultado de uno de los ejes estratégicos del Consejo Nacional Electoral: Soberanía Electoral. Otro de los enormes retos que tenemos es consolidar nuestra misión institucional, que no es simplemente organizar elecciones, precisamente nuestra misión institucional es organizar elecciones que sean transparentes, seguras y eficientes. En este proceso, se pondrá a prueba los desafíos no solo como Consejo Nacional Electoral, sino también la cultura política y democrática de las organizaciones políticas y de la ciudadanía en general.

- 4. Ecuador ha manejado índices de participación de hasta 82% del censo electoral, esto habla de una cultura democrática respaldada por la solidez de sus instituciones. ¿Qué considera importante que tenga que hacer el CNE para mantener estos niveles de participación y, en todo caso, incrementarlos?

- Para el Consejo Nacional Electoral es fundamental impulsar la cultura cívica y democrática a partir del conocimiento y la práctica las raíces ancestrales, de la historia y la memoria. Lo que ha hecho de nuestro país un territorio diverso y plural. Esto lo hemos asumido como parte de la competencia que otorga la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, hacia la formación cívica democrática. Creemos que una sociedad donde sus mujeres y hombres desconozcan sus derechos, es una sociedad que difícilmente puede alcanzar una democracia con justicia, con paz y donde sea efectiva y real su participación ciudadana. Hemos impulsado efectivas políticas de igualdad y frente a esto, gran parte de nuestro trabajo en estos más de cinco años de gestión ha consistido en acercarnos a la juventud, a los grupos de atención prioritaria y procesar sus principales demandas y reivindicaciones. Es así como nacen las campañas “No somos clientes, somos ciudadanos”, “Paredes limpias, candidatos honestos”, el proyecto de las “Escuelas de Formación Política y Social” y “ABC de la Democracia”.

- 5. Es la primera vez en nueve años en la que el presidente Rafael Correa no aparece dentro del escenario electoral pero su influencia no debe ser ignorada, ¿se tomarán medidas especiales para limitar el alcance del partido al que pertenece el presidente durante la campaña? Por ejemplo, trazar una línea divisoria entre las apariciones del presidente y sus posibles menciones al candidato de su partido.

- Como mandato constitucional, en el artículo 216, se establece que tenemos la obligatoriedad de reglamentar la normativa en asuntos de nuestra competencia. Aprobamos de forma previa a los comicios de las Elecciones Generales de 2017 como Pleno del Consejo Nacional Electoral el Proyecto de Resolución sobre el silencio electo-

ral, donde se prohíbe los informes de labores, rendición de cuentas o gestión, por parte de las instituciones y sus autoridades en todos los niveles de gobierno. Creemos que el silencio electoral es un espacio importante para la reflexión del voto de las ecuatorianas y ecuatorianos que hoy tienen la posibilidad de elegir, de decidir y pensar en su destino democrático, con equidad e igualdad de oportunidades. Con la resolución, hoy estamos garantizando que durante el silencio electoral se respete la normativa y que el ejercicio democrático sea el reflejo de las decisiones con un voto consciente e informado. Nuestro compromiso siempre ha sido el respeto absoluto a las normas y procedimientos que determinan un proceso electoral con equidad e igualdad en la promoción electoral y difusión de las propuestas de las candidaturas.

- 6. La Corte Constitucional ecuatoriana aprobó la iniciativa del presidente Correa de someter a referéndum la posibilidad de que personas con bienes o capital en paraísos fiscales no puedan presentarse para cargos públicos y que las personas que ya tengan un cargo, y que caigan en este supuesto, deberán enmendar su situación en un plazo no mayor a un año o serán destituidos. Este referendo se llevó a cabo durante la jornada electoral. Así, ¿estuvieron permitidas las campañas del “Sí” y el “No”? ¿qué medidas se tomaron para evitar que la campaña electoral afectara la campaña del referéndum o sus resultados?

- La Consulta Popular sobre Paraísos Fiscales ha tenido su periodo de campaña electoral, conforme al cronograma y por las dos opciones: Sí y No. Durante el período de campaña electoral, de acuerdo a la normativa electoral, todas las instituciones públicas cuentan con la prohibición de difundir publicidad a través de prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Únicamente podrán informar a través de estos medios sobre asuntos cuya difusión sea necesaria para la ejecución de planes y programas específicos y que se encuentran en ejecución durante este período. En este periodo la normativa también indica que queda prohibida la exposición en espacios audiovisuales, que impliquen la utilización de recursos públicos de la imagen, voz, y nombres de personas que se encuentren inscritas como candidatas o candidatos. Previamente en Ecuador se emitió el Decreto Ejecutivo Nro. 1269 que establecía la convocatoria a los ecuatorianos y ecuatorianas, así como a los extranjeros residentes en Ecuador con derecho al Sufragio, a la Consulta Popular para que se pronunciaran (SI / NO) por la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?”. Nuestras competencias como administración de los procesos electorales es cumplir con lo establecido en la Constitución de la República, que en su artículo 104, determina que el Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a la consulta popular, previo dictamen de la Corte Constitucional. Convocamos a la Consulta Popular y este proceso se ha realizado de forma efectiva.

- 7. Retomando un poco la eficacia reconocida hacia el CNE ecuatoriano y dado que México se acerca a un proceso electoral presidencial, ¿qué buenas prácticas del CNE considera que podría retomar el Instituto Nacional Electoral Mexicano?

- Como Consejo Nacional Electoral de Ecuador creemos que las buenas prácticas electorales deben estar aliadas en dos aspectos fundamentales: el primero es la efectiva organización del proceso electoral; y el segundo, es el fortalecimiento a nivel interno de las capacidades institucionales. Hemos sido la segunda institución en nuestra Región que obtuvo la Certificación Internacional ISO/TS 17582 está dirigida a los organismos que promueven eficiencia, efectividad y gestión de todo el ciclo electoral con servicios confiables y transparentes. Esto ha sido parte de un proceso de trabajo continuo en el que se destaca los siguientes hitos técnicos: (1) Análisis ocupacional; (2) Entrenamiento a funcionarios (auditoría interna del Sistema de Gestión de Calidad / acciones preventivas y correctivas); (3) Auditoría interna al Sistema de Gestión de Calidad; (4) Planteamiento, implementación y cierre de acciones correctivas/preventivas; (5) Revisión por la dirección (Alta Dirección); (6) Pre auditoría de certificación; y, (7) Auditoría de certificación. Creemos que la democracia es un proceso en construcción, porque el día a día, nos permite por un lado mejorar las prácticas electorales; y por otro, asumir con responsabilidad y prioridad el trabajo para garantizar la gestión de la calidad en todos los procesos que realiza el Consejo Nacional Electoral. En ese sentido, llegar certificados y auditados a un proceso electoral es sin duda una buena práctica efectiva para garantizar una democracia con transparencia.

- 8. Hablando sobre las nuevas técnicas implementadas durante los comicios electorales –sufragio electrónico y similares- a grandes rasgos ¿cuál considera que es el siguiente paso para la organización e implementación de los comicios electorales en países latinoamericanos?

- El gran paso para los organismos electorales es fortalecer los procesos democráticos con cultura política y cívica; pues en cada uno de los comicios es fundamental la transparencia, la seguridad y la calidad; implica igualmente el reto de modernizarnos, automatizarnos y certificarnos. También, creo firmemente y ya lo hemos dicho, que para seguir creciendo y consolidarnos como país y Región en el ámbito electoral, necesitamos pensarnos y, de forma permanente, convertir nuestras fortalezas en oportunidades y en continuos aprendizajes. Hoy hay que trascender desde la democracia plena, que se basa en la real participación; pero sobre todo en crear nuevos hábitos en democracia desde los contextos regionales.

- 9. ¿Cómo interpreta el reporte del Latinobarómetro sobre la mala percepción que se tiene de la democracia en América Latina y del desempeño de las autoridades electorales para asegurar la transparencia de los comicios?

- Consideramos que informar es transparentar. En esa medida creemos en dos aportes fundamentales: el diálogo y la transparencia. Pues establecer canales efectivos de comunicación y deliberación, es primordial para que las normas no solo queden a nivel de definición de normativa; sino que eso sea asumido y defendido por una ciudadanía que de forma propositiva le ponga retos a la democracia y a los procesos electorales.

- 10. Durante el cómputo de los resultados de la jornada del 19 de febrero se levantaron voces para cuestionar la labor del CNE y la transparencia de los comicios debido a un retraso en la presentación de los resultados—según las mismas voces—. La OEA y la misión de observadores internacionales se pronunciaron para respaldar la labor del CNE pero el reclamo convocaba a las personas a salir a la calle. ¿Por qué se creía que había un retraso en la entrega de resultados? ¿se recibieron denuncias oficiales frente al CNE sobre este tema?

- De forma histórica entregamos resultados al 100% de procesamiento de las actas de escrutinio dentro de los plazos previstos por la Ley. En ningún momento se registraron retrasos del proceso de escrutinio pues el Sistema de Transmisión y Publicación de Resultados, realizado por nuestros propios servidores electorales, mantuvo un flujo rápido hasta llegar aproximadamente al 85% actas escrutadas. Este proceso tuvo lugar en menos de 24 horas de realizados los comicios; lo que sí ocurrió fue que el procesamiento del porcentaje restante requirió de más tiempo porque las actas en ese caso estaban suspensas y rezagadas, por tanto, estos casos debían seguir un procedimiento establecido por la Ley para ser validadas e ingresadas al sistema. En Ecuador, las actas suspensas incluyen las que no tenían la firma del secretario y/o el presidente de la Junta Receptora del Voto o las actas que presentan inconsistencias numéricas. La resolución de estas inconsistencias se ha resuelto en las Juntas Provinciales Electorales, cumpliendo con el procedimiento establecido en la Ley. En este proceso electoral del 19 de febrero de 2017 se presentó el porcentaje más bajo de actas con inconsistencias, en comparación con otras elecciones. Sobre este tema no se recibió ninguna denuncia; sino que existieron impugnaciones las cuales fueron resueltas en las audiencias de escrutinios en cada provincia, con la presencia de delegados de las organizaciones políticas.

- 11. El proceso electoral arrojó resultados suficientes para que se lleve a cabo una segunda vuelta para elegir al próximo presidente de Ecuador el 2 de abril, ¿cuáles son los pasos siguientes para llevar a cabo esta segunda vuelta? Por ejemplo, inscripción de coaliciones, nuevos topes de campaña, algún periodo de pre campaña, posibles sanciones, etcétera.

- En estos momentos realizamos una evaluación de la jornada electoral y hemos acogido recomendaciones de las Misiones de Observación Internacional para implementarlas en la Segunda Vuelta. La planificación incluye importantes hitos como los siguientes: del 10 al 30 de marzo es la campaña electoral, el voto de las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada es el 30 de marzo, el Voto en Casa el 31 de marzo y el día del sufragio el 2 de abril. Para la Segunda Vuelta Electoral el fondo de promoción electoral y el límite del gasto es de USD 769,001.28, en cada caso. 🇪🇨

¿HACIA DÓNDE
VA LA DEMOCRACIA?



EL REFERÉNDUM, UNA DEMOCRACIA SIN REPRESENTACIÓN

POR CLAUDIA GARCÍA GONZÁLEZ



Por Claudia García González [@claudia_csi](#)

“La posición crítica es pensar en y desde un interés de todos, frente al tratamiento de una sociedad constituida y comprendida a partir de intereses particulares.” Franz Hinkelammert

El plebiscito nace como una facultad de las clases plebeyas de la Roma Antigua para mejorar sus condiciones de vida frente a la autoridad, mediante propuestas legales en favor de los grupos desprotegidos. De éste derivó el referéndum que funcionó como proceso para validar las decisiones del gobierno, pero cayó en desuso cuando la opinión del rey se tornó absoluta, renaciendo hasta el capitalismo.

Históricamente se puede observar el uso y abuso de estos mecanismos, por ejemplo durante las dictaduras, dada la susceptibilidad que tienen para ser manipulados. Francisco Franco en España aprovechó este instrumento para validar sus decisiones sobre la Ley de Sucesión; en Francia, Napoleón Bonaparte convocó en diversas ocasiones a plebiscitos para ratificarse a sí mismo y lograr ser cónsul, cónsul vitalicio y después emperador; Manuel Zelaya trató la misma estrategia para ser reelegido en Honduras, pero el hecho terminó en un golpe de Estado.

En Latinoamérica se recurrió a este método como parte de las medidas correctivas encaminadas en alcanzar la democracia, pero se ha desgastado debido a la carencia de gobiernos verdaderamente representativos.

Hoy el referéndum es un mecanismo que utiliza la democracia para validar propuestas y posturas que afectan a la población de forma directa, pero el tratamiento que se le otorga a este evento es similar al de las encuestas en donde prevalecen los intereses de los grupos de poder: genera propaganda que confunde al electorado, manipula la información y, con ello, desvirtúa la comunicación y el fin mismo del referéndum. Lo mismo sucede con el plebiscito, donde las variables se estipulan de acuerdo a los intereses de quienes lo proponen, respondiendo sólo a la voluntad de un sector minoritario de la población.

La democracia parte de dos supuestos: el ético y el político. El primero se refiere al respeto por la soberanía popular, que reconoce a los ciudadanos como parte esencial para la construcción del país; pero en algunas naciones se ha convencido al pueblo de que la soberanía sólo puede ser ejercida por la clase política, quienes tutelan el comportamiento de la ciudadanía bajo sus propias leyes. Frente al segundo supuesto, la subjetividad política, la falta de identificación de las personas con los asuntos públicos convierte a los ciudadanos en testigos pasivos del comportamiento de los grupos con poder para controlar todas las decisiones, careciendo de empatía por una figura que los represente y por ello eligiendo limitar su participación.

Las democracias sanas han promovido mecanismos de expresión como válvulas de escape, ya sean plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta popular, audiencia pública, presupuesto participativo o consejos consultivos. Los acontecimientos del presente siglo ya exigen estrategias modernas, innovadoras y creativas que permitan a los individuos ser parte de una comunidad porque, por difícil que sea de aceptar, ni la globalización ha ofrecido soluciones a las necesidades locales, por el contrario, las ha marginado aún más, sumado a la falta de efectividad en los trabajos desarrollados durante las gestiones políticas y económicas.

La democracia participativa es funcional cuando se produce un cambio sustancial en la política, fortaleciendo el espacio público a través de la motivación social, propiciando su participación de manera informada, la cual se da sólo cuando las personas sienten que las decisiones políticas son relevantes y afectan su vida, familia o comunidad.

Los riesgos de la desafección democrática

Quizás sea el momento adecuado para proceder a un modelo de participación más deliberativo, en el que los individuos logren discutir la conducción de la vida nacional y la toma de decisiones por parte de sus gobernantes esté sujeta a escrutinio, para así con ello brindar sentido a sus decisiones. De lo contrario, se incrementará la condición que conocemos como desafección democrática, en la cual los ciudadanos contarán con mayor desapego por la política y en consecuencia privará su participación, evidenciando claramente una distancia entre las instituciones, la población y las élites políticas.

La Organización de Estados Americanos (OEA) reporta que en un periodo de 20 años, la participación en los procesos de elección para presidente en América Latina decreció 5 puntos porcentuales, alcanzando la cifra del 70%. De igual modo, este comportamiento se manifestó en el proceso de elecciones legislativas donde se redujo 10 puntos porcentuales, pasando al 65%.

La tasa de participación cada vez es más baja, excepto en periodos críticos como el que actualmente se vive: ausencia de liderazgos, falta de recursos en la nación, bajo crecimiento económico y cambios internacionales (efecto Trump). La falta de credibilidad, agobio y escepticismo en el funcionamiento de la política, provoca que los individuos dejen de participar, siendo la muestra más clara su falta de afiliación a partidos políticos.

Al inicio del 2017 quedó de manifiesto que los derechos políticos, sociales y económicos que se alcanzaron después de la Segunda Guerra Mundial se ven vulnerados cuando el mecanismo de comunicación política es frágil, hace falta la pertinencia de las élites y la manipulación de los diversos grupos de interés que alimentan la desafección democrática. Hace tres décadas, cuando América Latina comenzó su transición a la democracia, se integró en una posición muy rezagada frente al contexto mundial, pero cerraba violentas guerras civiles y dictaduras, adoptando un periodo de experiencia democrática que prometía resultados alentadores como el crecimiento constante a la región.

Los ciudadanos se van transformando con respecto a su participación en los procesos sociales y políticos. Aparece de forma natural las promesas electorales o las ignora al mismo tiempo, una indiferencia que funge como un mecanismo de protección ante los posibles resultados a futuro. La globalización permite ejecutar acciones en numerosos escenarios del tablero mundial, accede a la toma de decisiones fuera de los marcos institucionales y crece en la periferia de los países aprovechando los recursos que encuentra a su paso, lo cual permite un campo de acción mucho más amplio que el político. Por ello, la política continúa limitada sólo a poblaciones y territorios, dejando fuera de su ejecución a los individuos.

La falta de credibilidad, de modernización y la caducidad de la democracia se han convertido en un escenario para la deliberación, en el cual el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular denotan sus cualidades democráticas al decidir sobre cierto tema; sin embargo, sus resultados han sido en su mayoría contrarios a los esperados.

La pasada consulta vía plebiscito en Colombia, para elegir el SÍ o NO de la Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC), sólo requería del 9.4% de la población total para afectar al 90% restante. El NO ganó con el 13.5% de la población; es decir, una minoría de electores decidió por el resto. Similar fue el referéndum del Reino Unido por la permanencia o salida de la Unión Europea (BREXIT), con el 27.1% de la población votando por la salida, afectando a 46 millones de personas con esta decisión.

La conducción de las élites en el poder puede revertirse generando estabilidad, conteniendo la polarización, conciliando y negociando bajo los diversos puntos de vista sean ideológicos o políticos. Contener la inercia institucional, generar espacios a largo plazo y limitar la aversión al riesgo, podrán generar las condiciones necesarias para un acercamiento entre la sociedad y los políticos.

El siglo XXI nos demanda enfrentar los problemas globales e interconectados, difíciles de segmentar, definir y de ser abordados bajo una lógica distinta, ya que las situaciones que se enfrentan son de estructuras poco comunes, forjadas en escenarios y por individuos distintos.

Cuesta trabajo entender que la población se ve afectada directa o indirectamente por cada decisión que se toma. Se requiere ampliar la base del consenso social de aquellas decisiones que se toman, pues la erosión de las instituciones irá en aumento, lo que continuará beneficiando colectivos organizados, acostumbrados a movilizarse, como la representación social en la pasada manifestación “Vibra México”, en la cual participó el .016% de la población.

Conciencia política y participación ciudadana

La democracia participativa deberá ser capaz de incrementar la interrelación entre los grupos de interés y las

instituciones representativas de los ciudadanos, que éstos últimos intervengan en la definición de los intereses de la comunidad mediante la deliberación y la discusión pública, y la adopción de formas democráticas en lo social o laboral, a fin de evitar que las desigualdades sociales y económicas se transfieran a la esfera política.

¿Qué sucede? Se busca la contribución y opinión de los gobernados, sin considerar que su participación ha disminuido, por lo que se deja en manos de minorías participantes decisiones que afectan a las mayorías abstencionistas. Para contrarrestar este fenómeno habría que despertar la conciencia política de las mayorías, orientarlas a interesarse por participar en los asuntos públicos y entonces así la representación electa será gracias a las mayorías con gobiernos que puedan ostentarse como verdaderas democracias representativas.

Modificar la conciencia ciudadana con respecto a su participación en los temas sociales y en particular de los temas públicos es urgente, ya que afectan de forma directa la vida nacional. La ciudadanía requiere un nivel de compromiso y participación que rebase la mera elección de los gobernantes. Los mecanismos de participación como el plebiscito deben propiciar el sentido de la responsabilidad pública, cooperación, autodisciplina y tendencia a la moderación para lograr transformar el acontecer nacional. Reducir la brecha entre los representantes y representados, ampliaría los niveles de seguridad institucional. Sólo la participación más intensa de los ciudadanos en los asuntos públicos contribuirá al fortalecimiento de la democracia. 🇸

Claudia García es directora de @CrosinnMx



ANÁLISIS DE LOS INFORMES
DE LA OEA DE LAS MISIONES
DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
(MOE)

POR LEANDRO QUERIDO



Colombia y los Estados Unidos

Por Leandro Querido* ([@leandroquerido](#))

Desde hace ya muchos años los expertos en materia electoral coinciden en que el sólo hecho de celebrar elecciones no convierte a un gobierno en democrático; muy por el contrario, las elecciones deberán cumplir con una serie de requisitos para que el país en cuestión pueda calificarse o no así.

Las elecciones, tal como señala Nohlen “son una técnica para constituir cuerpos representativos y/o para delegar autoridad”. Si somos estrictamente procedimentales, estamos hablando simplemente de un mecanismo desprovisto de valores como transparencia, integridad o democracia.”¹

Este procedimiento en un principio mecánico debe ser acompañado por una serie de elementos para poder calificarlo como democrático. Sin embargo, aunque la celebración de elecciones no es razón suficiente para calificar como democrático a un gobierno, sí son un requisito indispensable para esto.

Ahora bien, si queremos hablar de elecciones íntegras, transparentes y equitativas, tenemos que incluir una evaluación de los comicios que contemple el cumplimiento de una amplia gama de requisitos. De manera general podemos decir que estos requisitos pueden dividirse en internacionales y nacionales, aunque de ninguna manera estas dos categorías son incompatibles, todo lo contrario, son más bien complementarias.

A nivel internacional existe una gran cantidad de regulaciones que tienen como objetivo la promoción de elecciones íntegras. En este sentido podemos pensar en los mecanismos que han sido elaborados por organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea (UE), por poner algunos ejemplos.

Estos organismos han diseñado distintas regulaciones, resoluciones y manuales dirigidos a todos los actores que participan en todo el ciclo electoral con el objetivo de mejorar cada vez más el nivel de integridad electoral en cada uno de los países en los que tienen influencia.

Por su parte, las naciones también a través de sus regulaciones internas han trabajado en legislaciones cada vez más modernas para dar cada vez mayores garantías a los electores. Sin embargo, el trabajo de los organismos internacionales en este caso ha sido el de servir como un factor externo y, en teoría objetivo, que observe que se ha cumplido con las normas y leyes que deben regular los procesos electorales.

Ahora bien, estos cuerpos cuentan con distintos mecanismos para promover las elecciones con integridad. Tomando el caso que nos compete, hay que decir que la OEA se ha esforzado desde hace más de 50 años en diseñar e implementar iniciativas y políticas que coadyuven al fortalecimiento democrático y a la consecución de elecciones íntegras.

Entre sus esfuerzos más destacados está lo referente a la observación electoral internacional. Según la OEA, “es un procedimiento mediante el cual un grupo de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral”²

Por su parte, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (2005), esta labor se trata de “la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis.”³

La OEA en 1962 desplegó en Costa Rica la primera Misión de Observación Electoral, mucho antes de que se desarrollaran todos los conceptos y regulaciones con los que actualmente contamos. En esa ocasión, el gobierno de aquel país solicitó asistencia técnica. Desde aquel momento hasta ahora la OEA ha desplegado más de 240 MOE en 27 de los 34 Estados Miembros involucrando a más de 5.000 observadores.

Desde 1962 hasta 1989 la OEA desarrolló 25 observaciones repartidas en once países: Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, El Salvador, Granada y Suriname. Estas entran en el marco de la primera generación de observaciones y estuvieron caracterizadas por ser prácticamente testimoniales y simbólicas.

A partir de la observación que se realiza en Nicaragua en 1990 comienza la segunda generación de las observaciones electorales de la OEA con la creación de la Unidad de Promoción de la Democracia (UPD), que se encargaría de la planificación de las MOE.

Sería fundamental en este sentido la institucionalización de las MOE a través de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en el 2001. Al respecto establece:

“Artículo 24º: Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral. Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los informes sobre sus actividades.”⁴

Y la tercera generación de las MOE de la OEA se inaugura con la creación en el año 2006 del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO), que se encuentra dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos. A partir de este momento las observaciones usan una metodología estandarizada, sistemática y rigurosa, así como una delimitación del trabajo del personal que conforma las misiones: prensa, asuntos legales, logística, tecnología, género, inclusión, etcétera.

El recorrido histórico que acabamos de hacer tiene como pretensión justificar la rigurosidad, y por ende, la utilidad de los datos que arrojan los informes de las MOE de la OEA, en aras de en primer lugar hacer un diagnóstico y en segundo lugar tomar las medidas correspondientes para mejorar la calidad de los procesos electorarios.

Sobre el plebiscito celebrado en Colombia

El 2 de octubre del año pasado se celebró en Colombia un plebiscito con el objetivo de someter a consulta los acuerdos de paz alcanzados por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

La elección se realizó sin mucha anticipación y estuvo precedida por una campaña corta e intensa por parte de ambas partes, los que apoyaban la iniciativa y aquellos que la rechazaban.

La Organización de Estados Americanos fue invitada a desplegar una Misión de Veeduría Electoral. El Secretario General, Luis Almagro, designó como Jefe de Misión al expresidente Guatemala Álvaro Colom, quien tuvo a su disposición 75 observadores expertos en tecnologías electorales, democracia directa, financiamiento de campañas, medios de comunicación, entre otros temas.

El grupo pudo reunirse con las autoridades electorales, académicos, fuerzas de seguridad, así como con las agrupaciones políticas y movimientos sociales que apoyaban ambas opciones electorales.

Una de las primeras observaciones que se hicieron fue la poca anticipación con la que contaron los organismos electorales, en este caso la Registraduría, para organizar el proceso comicial. El informe de la MOE señala que “el proceso electoral estuvo correctamente organizado, a pesar del escaso tiempo disponible para su preparación y desarrollo.”⁵

Los veedores hicieron un recorrido por 420 centros de votación en 25 departamentos atestiguando la apertura a tiempo de las mesas, y destacando la gran proporción de presencia de mujeres. Según sus observaciones, en un 97% de las mesas el proceso de votación fue bueno o muy bueno.

Otros de los aspectos a destacar fue la alta abstención que se evidenció en el proceso comicial. Para esta elección estaban habilitados 34.899.945 electores, de los cuales asistieron a las urnas 13.066.047; es decir, el 37,43%.

Este fenómeno no es inusual en Colombia, muy por el contrario, la participación estuvo acorde a lo que han sido los últimos eventos electorales. Recordemos que en las pasadas elecciones presidenciales del año 2014 la participación fue de 40,65% en la primera vuelta, llegando a un 47,89% en el balotaje.

Al respecto, el informe invita a que se tomen medidas para aumentar la participación electoral: “La Misión hace notar la alta abstención de la ciudadanía, aspecto reiterado en los procesos electorales colombianos que la OEA ha consignado en diversos informes pasados. La Misión reitera la recomendación de que se adopten medidas tendientes a incrementar el ejercicio del derecho al sufragio con el objetivo de que los ciudadanos cumplan con su responsabilidad democrática.”⁶

Por otro lado, la misión también indicó que quizá la premura con la que se convocó y se ejecutó la elección pudo tener un efecto contraproducente: “La Misión considera que el plazo existente entre la convocatoria y la realización del plebiscito pudo haber afectado la comprensión de la normativa por parte de miembros de Comités de Campaña y ciudadanos, el conocimiento acerca del contenido del acuerdo sometido a votación, la deliberación ciudadana y la participación política. Estos son elementos esenciales para el buen ejercicio de un mecanismo de democracia directa.”⁷

Recordemos que las negociaciones en La Habana concluyeron el 24 de agosto de 2016, y en poco más de un mes se estaba celebrando la elección.

Pero además del poco tiempo para hacer una campaña informativa responsable, la misión consideró que la poca difusión que se dio no contenía elementos concretos sino más bien abstractos y que más que una campaña informativa se trató de una campaña que recurría a la emotividad: “El gobierno cumplió con dar acceso al texto de los acuerdos por distintos medios y plataformas, sin embargo, la campaña se basó más en elementos abstractos y aspiracionales que en aspectos concretos contenidos en el acuerdo. El tono de campaña de ambas opciones se caracterizó por consideraciones tendientes a generar reacciones emotivas más que a informar a la ciudadanía. Sumado a lo anterior, surgen interrogantes sobre si los votantes tenían conocimiento concreto de los efectos particulares e inmediatos de cada una de las opciones.”⁸

Así mismo, la misión también indicó que el tema que se sometía a referéndum trascendía la jornada electoral, ya que consideró que un acuerdo de paz tras un conflicto de esa envergadura requería más que un plebiscito para ser aceptado. Incluso, hablando estrictamente del proceso electoral, recomendó que “para futuros ejercicios de democracia directa es importante que la reglamentación general sea más equitativa y profunda.”⁹

Especial atención le brindó el grupo de expertos al tema de financiamiento de campaña. El informe preliminar señala que tanto a nivel de financiamiento como al nivel de exposición en los medios de comunicación, hubo un desbalance a favor de la campaña por el “Sí”; promovida por el presidente Juan Manuel Santos. Incluso, señala el documento que es desbalance se pronunció aún más por el hecho de que, a diferencia de lo que venía siendo tradición, se les permitió a los funcionarios públicos hacer campaña activamente a favor de cualquiera de las dos opciones.

Felicitación especial se llevó la Registraduría Nacional del Estado Civil por la rápida transmisión de los resultados preliminares: “La Misión felicita la rápida transmisión de resultados electorales preliminares que llevó a cabo la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo que brindó certeza y confianza al 3 proceso, a pesar de lo ajustado del recuento. Lo anterior sitúa a Colombia como modelo exitoso a nivel regional en esta materia. Las autoridades electorales respondieron de forma profesional y eficiente a las condiciones y desafíos del ejercicio democrático.”¹⁰

También felicitó al presidente Juan Manuel Santos por haber convocado a los colombianos a expresar su opinión a través del sufragio sobre los acuerdos de paz alcanzados en La Habana, aunque no sin invitar a la región a diseñar regulaciones sobre los “mecanismos de democracia directa” más claras, debido a la proliferación que han tenido estas consultas en los últimos tiempos.

Las observaciones y recomendaciones del informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA (al momento de escribir estas líneas aún no se ha publicado el final) se centran en cuatro aspectos: en primer lugar, la **poca anticipación** con la que se preparó un proceso electoral nacional de esta magnitud. Se trataba de un plebiscito que buscaba refrendar un tema fundamental en la estabilidad de Colombia, además de que como cualquier proceso electoral nacional, debe organizarse con los plazos adecuados para su ejecución.

Por otro lado, las características y el **desequilibrio en la campaña**. Para la misión, no fue suficiente la regulación del financiamiento de las campañas, en especial la del “Sí” que se impulsó desde el Ejecutivo. Así mismo, el hecho de que, a diferencia de la tradición, se les permitiera a los funcionarios públicos hacer campaña activa por alguna de las opciones resulta un tema álgido, en primer lugar porque al ser novedoso no está regulado, y en segundo lugar porque puede resultar peligroso para la institucionalidad.

En tercer lugar, además del poco tiempo entre la convocatoria y la ejecución del plebiscito, haciendo muy corta la campaña, la misión consideró que no se logró explicar de manera concreta el alcance del acuerdo, y más bien **la campaña no fue informativa sino emotiva**. Esta observación es fundamental porque indica que la ciudadanía en

general ignoraba gran parte del contenido del acuerdo y la campaña se basaba en frases superficiales que recurría a las emociones.

Por último, la OEA invitó al gobierno colombiano a diseñar e implementar iniciativas que promuevan la **participación electoral**, dados los bajos índices evidenciados no solo en el plebiscito en cuestión, sino ya regularmente en los procesos electorales anteriores, donde no se alcanza ni el 50%.

De las elecciones en los Estados Unidos

El pasado 8 de noviembre se celebraron elecciones generales en los Estados Unidos. Desde el campo electoral fue una jornada histórica ya que fue la primera vez que ese país invitó a la OEA para desplegar una Misión de Observación Electoral.

El grupo estuvo encabezado por Laura Chinchilla, que fue la Jefa de Misión designada por el Secretario General de la OEA, Luis Almagro; y estuvo compuesta por 41 expertos de 18 países.

Dado el carácter descentralizado del sistema electoral de Estados Unidos, algunos estados tienen legislación que permite o regula la presencia de observadores electorales, y hay otros códigos que no lo contemplan. Así pues, los observadores pudieron estar el día de la jornada comicial en: California, Colorado, Iowa, Kansas, Maryland, Minnesota, Montana, Nebraska, Nueva York, Rhode Island, Virginia y Wisconsin y el distrito de Columbia.

Según dice el informe de la OEA, usaron los siguientes criterios para seleccionar los estados en los que se desplegaría la MOE:

- Estados que permiten la presencia de observadores electorales
- Representación geográfica
- Tendencia política
- Pluralidad de sistemas electorales y modalidades de organización

El grupo le prestó especial atención a la organización electoral, el uso de tecnología en las elecciones, la participación política, el financiamiento y la cobertura de los medios de comunicación.

Entre los instrumentos de votación observados por la misión estuvieron la papeleta tradicional, votación por correo, el uso de escáneres ópticos y digitales y máquinas de votación electrónica de registro directo, algunas con impresión de boleta y otras sin comprobante.

Los requisitos de identificación para sufragar variaban dependiendo del estado, del condado e incluso según el municipio, reforzando el principio de descentralización del que hablábamos con anterioridad.

En las mesas observadas se evidenció un funcionamiento normal, abriendo puntualmente y contando con to-

dos los materiales necesarios para la jornada electoral. Los observadores indicaron que fueron testigos de largas colas de personas esperando para votar. Algunas de estas se debieron a desperfectos del equipo electoral “como los escáneres o, en el caso de Colorado, del Sistema de Inscripción de Votantes y Elecciones del Estado de Colorado (SCORE)”¹¹. Sin embargo los contratiempos fueron superados gracias a la preparación que tenían las autoridades para solventar dichos inconvenientes.

Con respecto a los electores, señalaron que “los ciudadanos parecían entender el proceso y pudieron emitir su voto debidamente en un tiempo razonable considerando las opciones que tenían en la papeleta.”¹²

Una de las primeras recomendaciones que hace la MOE es el acondicionamiento de los centros de votación, ya que encontraron a algunos de estos muy pequeños para la cantidad de electores habilitados y para la cantidad de máquinas, poniendo incluso el secreto del voto en peligro.

Reconocimiento especial por parte de la misión tuvieron en primer lugar la alta participación de las mujeres y las personas mayores como autoridades de mesa y encargadas de actividades logísticas en los centros de votación, así como su amabilidad y predisposición a colaborar con los miembros del grupo de expertos.

También se celebraron los esfuerzos que se hicieron en los centros observados para facilitar el acceso a personas con discapacidades “mediante el uso de dispositivos especiales e iniciativas tales como centros electorales accesibles con el automóvil (observadas en Colorado y California) o la opción de facilitar la votación desde un automóvil (Kansas)”¹³.

La misión quiso dejar en claro las particularidades del sistema electoral de Estados Unidos, su peculiar descentralización y las características del voto indirecto, factores que lo diferencian del resto de países de la región: “El sistema electoral de Estados Unidos tiene varias características que lo hacen único en su género en las Américas. Uno de estos aspectos es el colegio electoral que elige al presidente por voto indirecto, que consiste en la acumulación de votos electorales computados por estado, a diferencia de la práctica electoral más común de la elección directa por voto popular. La inmensa variedad de leyes, normas electorales y mecanismos de votación forma parte de la índole descentralizada del sistema estadounidense. La coexistencia de estas diferentes modalidades estatales a nivel nacional es verdaderamente única en su género. La organización de las elecciones está a cargo de los estados, condados y, a veces, los municipios, que tienen distintos grados de centralización”¹⁴

Mención especial tuvo la modalidad del voto anticipado. En 37 estados de la unión y el distrito de Columbia los electores podían votar por anticipado sin tener que presentar justificación alguna. De hecho en 3 de estos 37 estados se envían las papeletas por correo a todos los votantes. Se calcula que aproximadamente 47 millones de personas votaron antes del 8 de noviembre.

Una observación de la Misión fue que dada la descentralización de sistemas electorales y autoridades comitales, cada estado de la unión tiene su padrón y no tiene la obligación de ni de proporcionarlo a otros estados (ni siquiera por ser fronterizos) ni a una autoridad a nivel nacional; lo que deja abierta la puerta a que una persona pueda estar en varios padrones a la vez y votar en varios estados en la misma elección, por lo que recomendó establecer mecanismos que impidan la inscripción duplicada de votantes en las mismas elecciones.

En cuanto a los distritos electorales, la Misión consideró que siempre ha existido un sesgo en los Estados Unidos a la hora de su delimitación, y que sacando los casos de Iowa y California, donde el diseño de los distritos electorales está a cargo de una comisión independiente no partidaria; “se observó una configuración partidista de distritos electorales para la Cámara de Representantes, que afecta la competitividad de estas elecciones.”¹⁵

Recordemos que la delimitación sesgada de los distritos electorales lleva el nombre de gerrymandering, y de hecho hay tanta tradición de este fenómeno en Estados Unidos que el mismo término se acuñó en unas elecciones en el estado de Massachusetts en las que entonces gobernador, Elbridge Gerry, ante la amenaza de que su partido (en aquel entonces el demócrata-republicano) perdiera la elección en los distritos del norte y el oeste, decidió unirlos con el resto en un solo gran distrito.

Al parecer de los periodistas, este nuevo gran distrito tenía forma de salamandra (“salamander” en inglés), así que unieron el apellido del gobernador con la forma que emulaba el nuevo distrito y de allí surgió el término “gerrymander” o “gerrymandering”.

Así pues, la recomendación fue que se tomen los ejemplos de Iowa y California para que cada estado cuente con una comisión independiente para la delimitación de los distritos.

En cuanto el tema de la identificación de votantes hay un debate que no permite que haya una posición unificada en todos los estados de la unión. De un lado están aquellos que consideran que la presentación de un documento de identidad para ejercer el voto otorga confianza al proceso comicial y evita la emisión de votos fraudulentos. Por otra parte, están aquellos que consideran que la exigencia de un documento de identidad para votar termina siendo discriminatorio ya que priva a las personas que no cuentan con ellos en la elección de sus autoridades, señalando que normalmente las personas que no cuentan con esta documentación son las de bajos ingresos y las minorías.

Sin embargo, 32 estados tienen leyes que exigen que los ciudadanos que vayan a votar presenten un documento de identidad.

Otra de las particularidades del sistema electoral de los Estados Unidos es el tema del financiamiento de las campañas electorales. Con respecto a este tema, la Misión expresó que “las normas que rigen la estructura bipartidista de la Comisión Federal Electoral (FEC) dificultan la supervisión y la aplicación de las leyes en materia de financiamiento de campañas electorales. El régimen de financiamiento de campañas electorales presenta el mayor grado de desreglamentación de los últimos 40 años. Para estas elecciones, se recurrió principalmente a fondos privados. Como consecuencia del fallo de la Corte Suprema en el caso Citizens United c. FEC, la imposición de límites a los gastos es inconstitucional salvo que los candidatos acepten fondos públicos. En consecuencia, la influencia de las contribuciones externas de fondos en las elecciones, en particular de comités independientes establecidos exclusivamente para gastar fondos (súper PAC), ha aumentado. Aunque la normativa es difícil de aplicar, los súper PAC no pueden coordinar sus gastos independientes con candidatos o partidos. Con la adopción de normas nuevas, más precisas y estrictas en materia de coordinación que aborden los súper PAC en particular habría más transparencia en el sistema de financiamiento, ya que se podría reducir a un mínimo la influencia furtiva y la colusión de intereses”.¹⁶

Especial atención tuvo el tema de género y el hecho de que aunque había una candidata mujer para la presidencia, no existen mecanismos legales que promuevan la participación de la mujer. Al respecto señalaron: “En un país en donde la ausencia de mecanismos de cuotas de participación y los procesos de reelección dificultan el crecimiento de la representación femenina en los puestos de representación popular. En esta elección, por ejemplo, los resultados preliminares indican que la Casa de Representantes podría terminar con 82 mujeres, lo cual representa una caída frente a los 104 asientos que ocupan en la actualidad”.¹⁷

En lo relativo a la cobertura mediática de la campaña, la Misión consideró que fue en gran medida equitativa, pero indicó que estuvo más enfocada en temas personales que en temas de propuestas políticas.

Asimismo dio cuenta de la influencia cada vez mayor de las redes sociales citando a un estudio del Pew Research Center que concluyó que “tres de cada diez estadounidenses recurrieron a los mensajes digitales de los candidatos presidenciales como fuente de información para la elección”.¹⁸

Por último y a modo de conclusiones generales, la MOE resaltó “la solidez de la democracia estadounidense no se limita a las particularidades de un proceso electoral. Se basa en la solidez de sus instituciones, la libertad de expresión y de prensa, el equilibrio de poderes, el estado de derecho y los principios sobre cuya base se fundó este país. En medio de acusaciones de un sistema electoral fraudulento, la realidad es que los ciudadanos confían en sus instituciones. La cantidad inmensa de contrapesos y salvaguardias que hay en todo el proceso, el derecho a la reparación y a apelar decisiones, la eficacia de los tribunales y la transparencia y la publicidad del proceso son fundamentales para forjar esa confianza”.¹⁹

Conclusiones

Las elecciones han dejado de ser un evento doméstico o local. En la actualidad toda elección nacional se ha transformado en un evento internacional. El espacio que asume a la Observación Electoral como un instrumento invasivo, que lesiona la soberanía de un país, se ha reducido por suerte. La negativa por parte de algunos gobiernos y autoridades electorales a la posibilidad de desarrollar Observación Electoral sin dudas esconde propósitos oscuros que erosionan la confianza de la ciudadanía y de los actores políticos que intervienen en el proceso electoral. Por el contrario, los países que abren las puertas de los procesos electorales fortalecen la tarea de los organismos electorales y consolida la noción de competencia electoral y por lo tanto de la democracia. Los informes de las Misiones de Observación Electoral presentan un carácter técnico que fomentan debates, promueven la innovación y profundizan las iniciativas que han demostrado efectividad y eficiencia.

El estudio de estos informes representa un campo fértil para la tarea de investigación del politólogo, aún poco explorado.

***Leandro Querido es politólogo de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente universitario, consultor y Director de Transparencia Electoral.**

¹ Dieter Nohlen, Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción. 2004. Disponible en: <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/sistemas20electorales20y20reforma20electoral.pdf>

² Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA, 2008. Disponible en: <http://www.oas.org/sap/docs/deco/oas%20manual%20spanish%203-26.pdf>

³ Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, 2005. Disponible en: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf

⁴ Carta Democrática Interamericana. Disponible en: https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

⁵ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-mve-colombia-2016.pdf>

⁶ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA.

⁷ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA.

⁸ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA.

⁹ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA.

¹⁰ Informe preliminar de la Misión de Veeduría Electoral de la OEA.

¹¹ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos. Disponible en: <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-moe-eeuu2016.pdf>

¹² Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

¹³ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

¹⁴ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

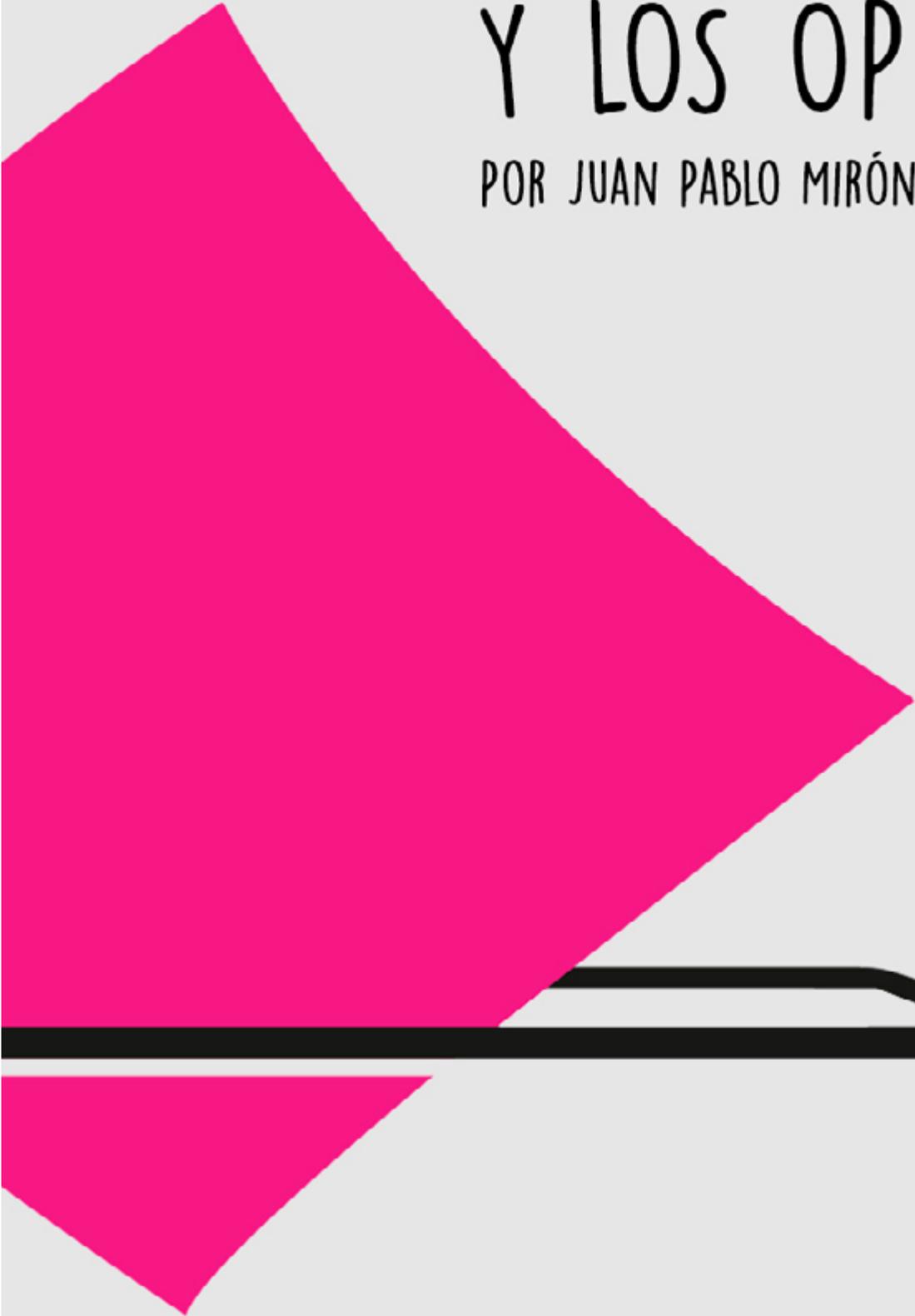
¹⁵ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

¹⁶ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

¹⁷ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos

¹⁸ Pew Research Center, 10 Facts about the Changing Digital News Landscape (septiembre de 2016), disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/14/facts-about-the-changing-digital-news-landscape/>

¹⁹ Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Estados Unidos 



EL INE

Y LOS OPLES

POR JUAN PABLO MIRÓN THOMÉ

Por Juan Pablo Mirón Thomé (@jpmt79)

En nuestro país ha habido una serie de reformas en materia político-electoral, las cuales han moldeado nuestro sistema como lo conocemos hasta hoy. Estos cambios han tenido su origen tras hechos que marcaron nuestra historia y que crearon la necesidad de guiar al país hacia otros senderos con el único fin de fortalecer la democracia. La primera reforma se presentó en 1977, “...como parte de una estrategia de apertura gradual y controlada, desarrollada por la élite política ante el crecimiento de tensiones políticas que se vivió entre 1968 y 1976...” (Becerra, 1994, p. 140). Aquellos acontecimientos llevaron a repensar el rumbo y trajeron la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que, entre otras cosas, reconoció a los partidos políticos, les otorgó financiamiento y el acceso a los medios de comunicación.

En 1990, después de que la izquierda y la derecha de nuestro país se mostraran inconformes por los resultados de las votaciones de 1988, acordaron realizar modificaciones como la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), con la finalidad de dar más equidad y certeza al proceso electoral.

La última reforma del siglo XX se presentó en 1996 y los cambios más importantes que llegaron con ella fueron: la total autonomía del IFE al ya no tener al representante del Poder Ejecutivo en el Consejo General, la integración del mismo con un Presidente y ocho Consejeros Electorales; finalmente, la consolidación de los principios rectores como la guía en el actuar de los actores del sistema electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Siguiendo el curso de la historia y omitiendo otras coyunturas, pues lo que pretendo resaltar es la relación de trabajo entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales (OPLE's), es importante mencionar que en 2014, se presentó otra reforma. Pero, ¿Qué la originó? ¿En qué consiste y cómo ha impactado esta relación entre instituciones electorales a nivel local y nacional?

Tras la elecciones de 2012, en diciembre de ese año, el Presidente de la República y los presidentes de los partidos del PAN, PRI y PRD firmaron el documento conocido como Pacto por México, el cual “se conformó en tres ejes rectores: fortalecimiento del Estado Mexicano, democratización de la economía y política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales, y participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Valdés, L, *et al*, 2014, p. 221).

En 2014, dos años después, se llevaron a cabo una serie de reformas en la Constitución, éstas impactaron al ámbito electoral. Algunas de las modificaciones que trajo la reforma fueron: la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la aparición de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), los cambios a la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Asimismo, el Instituto Federal Electoral (IFE) cambió su denominación por Instituto Nacional Electoral (INE) y con ello también se ampliaron sus facultades. Dentro de “las nuevas atribuciones del INE se encuentra la fiscali-

zación de los recursos de los partidos políticos; la posibilidad de organizar las elecciones internas de los partidos; la organización y ejecución de las consultas populares; la geografía electoral; capacitación; ubicación de casillas; designación de mesas directivas; reglamentación del Programa de Resultados Electorales Preliminares, encuestas, sondeos, conteos rápidos, impresión de documentos; entre otros” (Molina, 2014: 17). A continuación se presentan dos cuadros que señalan las funciones específicas de los dos organismos en procesos electorales:

	Atribuciones	Normatividad electoral 2014	
		INE	OPEL
Exclusivas INE	Geografía	✓	
	Padrón y lista	✓	
	Fiscalización	✓	
	Radio y Televisión	✓	
	SPEN	✓	
Delegadas CPEUM	Capacitación	Reasumida	
	Ubicación de casillas	Reasumida	
	Designación de integrantes de mesas directivas	Reasumida	

	Atribuciones	Normatividad electoral 2014	
		INE	OPEL
Concurrentes	Resultados preliminares *	✓	✓
	Encuestas y sondeos*	✓	✓
	Conteos rápidos*	✓	✓
	Observación electoral*	✓	✓
	Impresión de documentos*	✓	✓
	Producción de materiales*	✓	✓
	Preparación de la jornada	✓	✓
	Escrutinio y cómputos**	✓	✓
Exclusiva OPEL	Educación Cívica		✓

* Es facultad exclusiva del INE emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en estas materias.

**Se refiere al escrutinio y cómputos que se harán el día de la jornada, al cierre de las casillas únicas.

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Puebla, 2017

Con toda reforma, se encuentran cambios estructurales de distintas dimensiones con el objetivo de alcanzar las metas planteadas. Los OPLEs tuvimos que asumir las nuevas disposiciones; es decir, antes cada estado estaba familiarizado con una dinámica en la organización de sus elecciones y, tras lo determinado por el Congreso de la Unión, se tuvieron que reasignar actividades y algunas otras más dejarlas al INE como en el caso de la Capacitación Electoral. En ese sentido, “las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales que tienen a su cargo el derechos (sic) y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, la educación cívica, la preparación de la jornada electoral, la impresión de documentos y producción de material, el escrutinio y cómputo de las elecciones, la declaración de la validez y el otorgamiento de la constancia de la elección local, el cómputo de la elección a gobernador, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observadores locales, conteos rápidos conforma a las reglas y lineamientos del INE”. (Valdéz, L, *et al*, 2014, p. 223).

Aunado a lo anterior, la última reforma electoral le otorgó al INE la facultad de designar e incluso remover a los Consejeros de los Organismos Públicos Locales (OPLE's) –antes Institutos Electorales Estatales–, conforme a los procedimientos establecidos por la Ley. En el caso del proceso de selección de los consejeros, se han determinado las siguientes etapas:

- Convocatoria Pública
- Registro de aspirantes
- Verificación de los requisitos legales
- Examen de conocimientos
- Ensayo presencial
- Valoración curricular y entrevista

De otra parte, el proceso de remoción podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, por haber incurrido en alguna falta grave, las cuales señala el artículo 102° de la Ley General. Para que proceda, después de una revisión exhaustiva de las pruebas, se requiere del voto de al menos ocho consejeros electorales del INE.

En ese orden de ideas, se presenta ante nosotros dos lecturas y cuestionamientos distintos respecto a la autonomía de los organismos estatales, ¿es una relación de colaboración o subordinación?

Considero que es una relación de coordinación y colaboración que tiene como fin último el lograr elecciones exitosas. ¿A qué me refiero con esto y cómo puedo constatarlo?

El año pasado, el estado de Puebla tuvo elecciones para elegir Gobernador, sin embargo, estos comicios fueron muy diferentes a los anteriores y únicos ya que se eligió mandatario estatal por el periodo de un año ocho meses, con el objetivo de empatar las elecciones locales con las federales y poder lograr así una mayor eficiencia de los

recursos públicos.

Durante el proceso electoral 2015-2016, se llevaron a cabo 13 reuniones operativas entre personal operativo y 3 reuniones más en donde estuvimos presentes también los Consejeros Electorales Estatales. En cada una de estas reuniones, todos los participantes conocían claramente el ámbito de su competencia y se encontraban conscientes de que su trabajo era interdependiente con el de los demás, logrando una sinergia que hizo que el día de la elección se entregaran buenas cuentas a los ciudadanos.

En la primera reunión de trabajo se dejó claro el objetivo de las entonces posteriores juntas: mantener una estrecha comunicación y coordinación entre ambas instituciones. Asimismo, para lograrlo se llegó al acuerdo de formar grupos de trabajo por área operativa: organización electoral, capacitación electoral, registro federal de electores y fiscalización (con los respectivos representantes de ambas entidades); los cuales se reunieron de manera regular, dejando constancias de esas juntas.

De igual forma, se concertó realizar la revisión del Convenio de Coordinación para el proceso electoral, en donde ambos institutos presentaron propuestas de modificación y, de manera, consensada se aceptaron los cambios. En dicho convenio se señaló que “conforme con el vigente Acuerdo INE/CG100/2015, –el INE continuaría ejerciendo– las siguientes atribuciones”:

- a. La capacitación electoral
- b. La geografía electoral
- c. El padrón y la lista de electores
- d. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas
- e. La fiscalización de los ingresos y egresos de los Partidos Políticos y candidatos

En ese orden de ideas, se comprometieron que la relación entre ambos se basaría en el cumplimiento de los principios rectores: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La comunicación se volvió un tema pilar de estas reuniones, un compromiso establecido en la minuta de trabajo del 18 de diciembre que se debía “continuar con la debida comunicación y con la celebración de reuniones de trabajo, que permitan lograr una estrecha coordinación... así como generar las consultas necesarias a las distintas autoridades superiores en ambos organismos electorales, respecto a los cuestionamientos e interrogantes que surjan de manera muy específica en la materia...”. En ese sentido, quisiera destacar el papel de los vocales de la Junta Local, así como de los titulares de áreas y unidades técnicas operativas del OPLE, quienes jugaron un rol importante dado que la comunicación entre ellos fluyó correctamente y de ellos con sus superiores fue eficiente. Por supuesto, que el flujo y buena comunicación entre éstos últimos permitió que el mecanismo funcionara de manera correcta.

Además, ambas entidades se comprometieron a la máxima difusión de las actividades en las Juntas Local y Distritales Ejecutivas, y en módulos de atención ciudadana del INE, así como en las instalaciones correspondientes al OPLE. Una de éstas fue la invitación de los ciudadanos a participar como observadores electorales.

De acuerdo al SIJE (Sistema de Información de la Jornada Electoral) fuimos el primer estado (de los que celebraron comicios en 2016) en toda la república, que instaló sus casillas al 100%. A pesar de que la atribución de la ubicación de las casillas recae en el INE, el OPLE realizó acompañamientos en los recorridos por las distintas demarcaciones electorales (resultado también de los acuerdos derivados del Convenio General de Coordinación). Con respecto a las casillas especiales, el INE entregó, de manera oportuna, al organismo electoral las ubicaciones propuestas para los comentarios pertinentes, los cuales se remitieron sin más problema.

Otro de los compromisos asumidos de manera conjunta fue el promover el voto y la participación ciudadana. Una de las actividades realizadas fue la “caminata por la democracia”, llevada a cabo una semana antes de los comicios, la cual se realizó con el fin de invitar a los ciudadanos a participar en un día tan importante para la democracia y en donde recibimos una respuesta favorable de ellos al sumarse al recorrido, lo cual reforzó nuestra actividad. Cabe mencionar que estuvimos presentes los colaboradores del INE y OPLE, como un sólo equipo.

Para el día de la jornada, ya se habían analizado y revisado las actividades de implementación de mecanismos de recolección, la cartografía electoral, la lista nominal de electores, el material electoral (como la efectividad del lápiz con el que emitió su voto la ciudadanía), el traslado de los paquetes electorales de los consejos municipales a los distritales, el acompañamiento de los elementos de seguridad pública, la consolidación para que el conteo, sellado y enfajillado de las boletas electorales no tuviera alguna complicación; la revisión de las bodegas, la publicación de las listas de ubicación de casillas, el establecimiento del contacto con las autoridades como el Colegio de Notarios, Poder Judicial de la Federación y el Poder Judicial del Estado; entre otras. La colaboración no terminó con la jornada, siguió hasta la última etapa con los resultados y la declaración de validez de las elecciones.

De cara al proceso electoral 2017-2018, ya se ha llevado a cabo la primera reunión de coordinación con la Junta Local del INE, con el fin de iniciar los trabajos de planeación. Se destacaron que los temas relevantes (aunque no dejan fuera a los demás) serán: el estudio del Reglamento de Elecciones (analizando cuestiones como el seguimiento de procesos, documentación y material electoral, observadores electorales, ubicación de casillas, debates, entre otros) y la Estrategia Nacional de Cultura Cívica. Para tales fines, se elaboró un calendario en el cual se señalan los días en los que nos sentaremos a continuar con las juntas previas a la jornada electoral en donde se renovará el ejecutivo federal y estatal, así como el Congreso de la Unión y el Local junto con los Ayuntamientos.

Es necesario hacer mención que es la segunda vez que llevaremos a cabo una dinámica de reuniones de esta naturaleza, lo que significa que las mismas estarán reforzadas por la retroalimentación y el aprendizaje de las prácticas que se presentaron en el proceso anterior; es decir, que una lista de lecciones nos acompañarán como experiencia, con lo que, estoy seguro, la información fluirá con mayor rapidez y las acciones estarán fortalecidas por una armonización que sólo se consigue con el trabajo conjunto y la cooperación.

Siempre he creído que el trabajo en equipo es lo que fortalece a una sociedad y a las naciones, es cuestión de éxito mutuo más que de competencia.

Nuestras tareas electorales

Lo esbozado en los párrafos anteriores es una muestra de la buena relación entre ambas entidades, en ella cada una entiende que es una pieza fundamental dentro de la gran maquinaria electoral de nuestro país, una maquinaria que aporta su gran esfuerzo por la consolidación diaria de nuestra democracia, gracias a la cual tenemos un país abierto, plural e incluyente. Bajo esta premisa y tras los resultados brindados en el proceso electoral de

2015-2016, me permito proponer una serie de pasos que pueden servir como guía para la planificación de nuestras tareas electorales conjuntas:

1. Relación de coordinación y colaboración. Este punto va ligado al segundo, ya que al discernir que ningún instituto está por encima del otro debido a que cada uno cuenta con atribuciones específicas, nos veríamos como piezas fundamentales de un mecanismo o como jugadores de un equipo con el objetivo de funcionar correctamente o ganar un campeonato. En este sentido, se trabajaría en un contexto de interdependencia y cooperación.

2. Conocimiento de la norma, atribución y facultades. El marco jurídico dentro del cual nos podemos mover, nos marca las reglas del juego: con esto todos los jugadores saben qué, cómo, dónde pueden hacer que actividades y en qué momento.

3. Establecimiento de una agenda de trabajo. Las primeras reuniones nos brindan la oportunidad de fijar esa agenda y pulirla, si es necesario. Es importante ya que dentro de ella se organizan, planifican y gestionan los temas y labores que se llevarán a cabo previo, durante y después del día de la jornada.

4. Establecimiento de objetivos. Considero que el objetivo general es realizar unas elecciones en las que la ciudadanía pueda confiar. Y como objetivos específicos pueden establecerse aquellos que los mismos organismos consideren necesarios de acuerdo a sus coyunturas.

5. Revisión de acuerdos y tareas. Debe realizarse siempre al inicio y al final de las juntas, con la nota precisa de quiénes serán los encargados de las encomiendas. Lo anterior nos permitiría concentrarnos en las prioridades, no duplicar (por alguna situación) actividades o dejarlas sin un cauce y robustecer las debilidades que podamos observar.

6. Informes y reportes. En cada reunión se redacta un acta con el desarrollo y acuerdos de la reunión.

7. Retroalimentación. De este último punto dependerá el éxito en posteriores procesos ya que nos marcará la pauta para identificar todo lo que aportó y todo lo que no funcionó.

Este año, iniciaremos un proceso electoral complejo ya que, en muchos estados, habrá elecciones concurrentes, como el caso de Puebla. De igual forma, seguiremos trabajando bajo la dinámica que la reforma de 2014 nos ha indicado, estoy consciente que el año pasado se realizó el mejor esfuerzo y logramos alcanzar las metas trazadas por el INE y el OPLE; sin embargo, el reto se hace más grande y complejo, pero a la vez desafiante. En diciembre del año pasado, el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova, en una reunión de coordinación que tuvo con OPLEs y Vocales Ejecutivos Locales “llamó a las autoridades electorales del país, a trabajar en unidad y prepararse (sic) desde ahora para las elecciones del 2018, que serán el mayor desafío, técnico, político y operativo que enfrentará la autoridad electoral”. Asimismo indicó que “el Sistema Nacional de Elecciones debe ser el ancla de estabilidad política que les confiere el mandato constitucional y no ser fuente de incertidumbre, por lo que desde ahora deberán trabajar y lograr que el proceso electoral del 2018 no sea un problema para este país”.

Cada elección federal, local o concurrente pone a prueba a la maquinaria, considero que debemos tener en mente que quien lo hace es la ciudadanía y con lo que nos califican es con su confianza, la cual es como el motor y la razón de nuestro quehacer. Uno de los puntos principales de la agenda de trabajo será que esa confianza se traduzca en mayor participación y dejar atrás algunas de las cifras que, desafortunadamente, tuvimos “en las elecciones realizadas el pasado 5 de junio (de 2016), en donde la participación ciudadana, como se esperaba, fue muy baja, dos ejemplos son la CDMX con un 28% y Puebla con 44.86%, esto a pesar de las intensas campañas de los

propios partidos políticos promocionando a sus candidatos, más la promoción al voto de los órganos electorales” (Mirón, 2016).

Finalmente, si queremos seguir construyendo el país en donde deseamos vivir, cada quien tendrá que realizar la función que le sea asignada ya sea como autoridad administrativa, jurisdiccional y como ciudadanos. Sólo juntos podemos hacer más y nuestra democracia es lo que nos pide, más de nosotros.

* **Juan Pablo Mirón Thomé es consejero electoral en Puebla.**

BIBLIOGRAFÍA

Becerra, P. (1994). Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas. En Polis 90 Investigación y análisis Sociopolítico y Psicosocial. Núm. 94. México: UAM.

Instituto Nacional Electoral, Comunicado de prensa No. 386, 16 de diciembre de 2016, Ciudad de México, revisado el 26 de enero de 2017 <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/12/20161216.html>

Mirón, J. (2016). *Voto sustractivo contra el abstencionismo*. México: Los Fuertes. Disponible en <http://www.los-fuertes.mx/nota/20252-participacion-electoral-y-abstencionismo/> (16 de junio de 2016)

Molina, Edmundo Jacobo. 2014. “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”. En El Cotidiano. Número 187. Septiembre-Octubre. Pp. 13-22.

Valdés Zurita, Leonardo y González Suárez, Patricia. 2014. “Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014”. En: Revista Mexicana de Derecho Electoral. Número 6. Julio-diciembre de 2014. México. UNAM. Pp. 211-235 

LOS RETOS DEL NUEVO CONSEJO GENERAL DEL INE

POR HUGO GOÑI CABELLO



La transición a la democracia en México se caracterizó, a diferencia de otras experiencias internacionales contemporáneas, por tener como eje fundamental el fortalecimiento de las instituciones electorales, sus funciones y su alcance, ello con la finalidad de garantizar elecciones limpias, equitativas y libres.

Así se instituyó el nuevo modelo electoral mexicano, surgido a partir de la reforma de 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral. Este andamiaje y construcción institucional se fundaron en 4 principios, denominados rectores de los procesos electorales federales: Certeza, Legalidad, Independencia, Imparcialidad y Objetividad; que en el argot en materia electoral se le conoció por su acrónimo como CLIIO¹. Posterior a ello, han sido 5 las reformas electorales por las que se han modificado las atribuciones y funcionamiento del Instituto: 1993, 1994, 1996, año en que le concedió autonomía constitucional al IFE, 2008 y 2014. La quinta generación de reformas se enmarca en la disolución del IFE y en su reconversión en un Instituto Nacional Electoral. Cabe destacar que el proceso electoral de 2006 no se vio precedido de una reforma electoral.

Conviene preguntarse acerca de esta sucesión proliza de reformas electorales que llevaron a la génesis del INE qué efectos tienen en el sistema político electoral. Sin embargo, dichas modificaciones a la carta magna han generado distintas tensiones que han remodelado y, a veces deformado, dicho sistema, y, a su vez, del Consejo General.

Se pueden esbozar en términos muy generales las siguientes tensiones: la relacionada con los aspectos formales de un conjunto normativo y el ideal de la autonomía política; la tensión entre el contenido de las decisiones y la forma en que son adoptadas; la tensión entre la voluntad del legislador y la realidad técnico operativo en la implementación de proyectos, programas en la realidad del día a día del mundo electoral local y federal, en la atracción de elecciones locales y el acumulamiento del trabajo ejecutivo y en el Consejo General, etcétera.

Como ha señalado Luis Carlos Ugalde, ex Consejero Presidente del otrora IFE, del antiguo COFIPE a la reciente LEGIPE y LGPP, hubo una inflación normativa de alrededor de 40% de nuevas disposiciones electorales, lo que ha saturado la labor del INE y las deliberaciones de su propio Consejo.

Si bien, mucho se ha especulado sobre la creación del INE, en particular por parte de quienes hemos sido funcionarios en el Instituto, como por ejemplo, el ex Consejero Alfredo Figueroa² ha señalado que no encuentra en la reciente reforma electoral una reingeniería de los procesos político y técnico de la administración y arbitraje de las elecciones en México. Para Ugalde las nuevas atribuciones del INE saturarán su capacidad operativa y pueden causar un desempeño deficiente³, como citamos anteriormente.

En particular aquí nos centraremos en los retos y tensiones que la reciente reforma electoral 2014, que da vida al INE, han heredado a los trabajos del máximo órgano de dirección del Instituto, el Consejo General: 1) el modelo de comunicación política; 2) la fiscalización a los recursos de los partidos políticos; 3) las facultades de atracción y asunción y 4) la posibilidad de introducir los mecanismos electrónicos o los sistemas idóneos para dar paso al voto electrónico de los mexicanos residentes en el exterior; lo cual abre la posibilidad a un tema mayor; a hacer las adecuaciones legales que den paso a una reforma electoral en donde sea introducido a nivel nacional, en las elecciones federales. El tema de la introducción de los procedimientos sancionatorios que ha saturado el trabajo de la máxima autoridad administrativa en materia electoral, merece en sí un estudio por sí solo, que por ahora no trataremos aquí.

1) El modelo de comunicación política

Si bien el modelo de comunicación política vigente fue aprobado en la reforma de 2008, a su vez fue refrendado en la propia del 2014, observamos en nuestro sistema electoral que el espíritu del legislador no se ha materializado en la realidad político-electoral del sistema electoral mexicano, por decirlo menos ha sido inequitativo e ineficiente. Todos hemos observado spots de dirigentes partidistas o gobernadores que son actos “mega” anticipados de campaña; spots que son retirados porque incomodan a gobernantes, partidos o comunicadores; comunicadores que denigran a spots; entrevistas o informes de gobernadores que per se son spots, etcétera, y un Consejo General del INE entrampado en el entuerto o contrariada por su contraparte jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¿Por qué es inequitativo el modelo? Ad initio es inequitativo, ya que la mayoría (70%) de las pautas de radio y televisión se distribuyen de manera proporcional a los votos obtenidos por cada fuerza electoral en la elección anterior. Por ley, un partido político o coalición puede contar con más spots que sus opositores. Como sabemos el modelo de comunicación actual prohíbe a cualquier persona o partido contratar o adquirir tiempos o propaganda electoral en radio y televisión.

En segundo lugar, la Constitución impide a los funcionarios públicos hacer promoción personalizada de sus voces, nombres o imágenes, pero hay quienes quedan fuera: los líderes de partido o cualquier potencial candidato sin algún cargo público o algún candidato independiente. Éste es fondo del asunto, la litis de la iniquidad, el reto para el trabajo del máximo órgano de dirección del Instituto.

¿Por qué es ineficiente? La ley electoral prohíbe que la propaganda electoral denigre a las instituciones o calumnie a las personas. Es por ello que los Consejeros del INE se ven obligados a evaluar e interpretar pari passu el contenido de cada spot impugnado. Lo que para muchos denigra y contradice la libertad de expresión como garantía constitucional. Este tema es relevante, ya que sin lesionar la libertad de expresión, se debe adecuar el marco normativo para evitar lo que todos observamos en los procesos electorales locales de 2016; las campañas de difamación, la diatriba y la denostación, que en perjuicio de las propuestas de campaña o plataformas, invitan a los ciudadanos a no participar en los procesos electorales.

2) La fiscalización a los recursos de los partidos políticos y los candidatos independientes

Actualmente, en el sistema de partidos de México se cuenta con una suerte de financiamiento mixto; es decir, los partidos con registro nacional consiguen recibir prerrogativas del INE para el desarrollo de sus actividades y gastos de campaña, además pueden recibir recursos de militantes y simpatizantes, del autofinanciamiento o de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, de acuerdo con el Artículo 53° de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Esta segunda fuente de financiamiento, la que proviene de los simpatizantes y militantes, que en sí son entes privados, es la que ha generado los mayores señalamientos en temas fiscales hacia los partidos políticos, las autoridades comiciales y, en general, a nuestro sistema electoral.

En la historia política contemporánea se registran 2 casos de suma importancia, tanto así que fueron el catalizador para la generación de modelos de fiscalización más robustos: Pemexgate y Amigos de Fox. Ambos desataron una gran polémica y evidenciaron grandes vacíos en la legislación electoral. Por tanto el debate se orientó a indicar que el IFE, además de ser la autoridad electoral, también debería considerarse como autoridad hacendaria para lograr el objetivo de fiscalizar todos y cada uno de los recursos públicos y privados que se utilizarán para las campañas.

Ahora bien, los hechos mencionados, aunado a la campaña presidencial de 2012 llevaron al poder legislativo a discutir y desarrollar una reforma político-electoral, que entre otras cosas consideró dotar de facultades indagatorias y sancionatorias más amplias en temas fiscales al nuevo órgano electoral nacional.

Lo anterior resultó ser uno de los ejes centrales del nuevo sistema electoral en nuestro país, en el cual se tiene un nuevo modelo de fiscalización de carácter nacional; es decir, en el que la directriz y procedimientos son encabezados por el INE, que esencialmente tiene el objetivo de revisar los ingresos y egresos de los partidos políticos para conocer el origen, el monto y la aplicación de los recursos públicos y privados, con el fin de asegurarse que estos sean legítimos y utilizados correctamente.

En las elecciones federales y locales de junio pasado se puso a prueba la instrumentación de este modelo de fiscalización coordinado. Con las nuevas reglas, los resultados de la fiscalización para el proceso electoral de 2015 fueron los siguientes: ningún candidato ganador con más del 5% de diferencia, rebasó el tope de gastos de campaña; 32 candidatos, 18 locales y 14 federales rebasaron los topes de gastos de campaña, por 195 candidatos que los rebasaron en los comicios de 2012; las sanciones impuestas por el instituto sumaron 392 millones de pesos; 94.6% de los candidatos presentaron informes ante las autoridades electorales.

Los datos anteriores nos muestran que a la luz de la normativa vigente, los partidos políticos parecen ser más responsables administrativamente para presentar sus informes de gastos de campaña. Sin embargo, es importante considerar que no necesariamente todos los informes presentados por partidos y candidatos son reales. Actividades como la promoción del voto “en campo” que es pagada en efectivo y la propaganda electoral en especie que no es registrada, son algunas de las actividades que difícilmente podrían ser detectadas con certeza y que tienden a no ser reportadas.

En el 2014 el Instituto contrató a una empresa para crear herramientas informáticas que garantizaran la utilización escrupulosa y racional de los recursos públicos y desarrollaran un sistema de contabilidad en línea para fiscalizar los gastos de campaña. No obstante, a principios de 2015 el INE decidió rescindir el contrato con dicho consorcio. Con el concurso de la UNAM se desarrolló el sistema, pero sin agotar todos los módulos y componentes que mandató la ley.

Considerando todo lo expuesto, independientemente de la robustez que se pretende del nuevo sistema, aún existen actividades propias de las campañas que no son del todo detectables, lo que supondría, aunque en una baja medida, inequidad y la posible ilegitimidad de algunos procesos electorales.

Concluyendo, los recursos económicos destinados para nuestras autoridades electorales para el desempeño de sus funciones, además de las facultades dadas con el paso del tiempo, han sido suficientes para crear herramientas y estrategias que garanticen la equidad en los procesos electorales entre partidos y candidatos. Sin embargo, elección tras elección, se ha demostrado que los institutos electorales no han encontrado los instrumentos adecuados que cumplan fehacientemente con lo estipulado en la ley para aseverar con certeza que todos los comicios de mayor envergadura han sido legítimos.

3) Las facultades de atracción y asunción

Por otro lado, también existen ciertas contradicciones y complicaciones operativas para el INE derivadas de la reforma de 2014, como el establecimiento de las facultades de atracción y asunción, resultado del modelo de medio camino entre la centralización y descentralización de la autoridad electoral.

En cuanto al principio de certeza, principio angular en la organización de los comicios, se ha comentado sobre la complejidad operativa que introduce al contar con la posibilidad de atraer la organización de elecciones locales; en la designación de consejeros locales; acerca de que si la legislación secundaria atenderá demandas añejas como la introducción parcial o total en el modelo federal del voto electrónico, ergo la modernización de los mecanismos de información electoral preliminar léase el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) –epicentro

del mare magnum de 2006⁴–y el ejercicio estadístico denominado Conteo Rápido y sobre la problemática de las mesas de recuento y su instrumentación en los cómputos distritales, por mencionar algunos asuntos.

En la implementación de un PREP, los Organismos Públicos Locales (OPLEs) echan mano de una gran cantidad de recursos humanos y materiales que significan un ejercicio presupuestal considerable. Pero se debe tener presente que no todos los OPLEs están en condiciones de diseñar e implementar uno de manera propia, ya que algunos órganos poseen mayor capacidad institucional y financiera que otros. Razón por la que muchos institutos electorales locales han optado una subcontratación del servicio, la cual puede ser licitada, adjudicada directamente o en casos especiales correr a cargo del INE mediante un acuerdo de coordinación que incluya la participación financiera y operativa de ambos institutos.

Los OPLEs de Veracruz, Puebla y Tamaulipas en sus procesos electorales de 2016 (entidades con la mayor lista nominal de los estados en disputa), decidieron llevar a cabo el PREP mediante la contratación de “profesionales en ingeniería y sistemas” (PROISI). La compañía en cuestión, ha fungido como un referente para la realización de dicho servicio desde 1994; esta empresa registra en su experiencia 41 procesos electorales en 17 Estados de la República, en los cuales se han renovado 19 gubernaturas, 2,427 Alcaldías y 792 Diputaciones, según lo registrado en su página oficial. Con base en información pública de los propios OPLEs, se señala a continuación el pago previsto por servicio[1] para PROISI en cada entidad.

Tabla 1. Lista nominal y costo PREP⁵

Estado	Lista Nominal	Costo PREP PROISI	Costo promedio por inscrito en la LN
Veracruz*	5,670,370	\$ 29,986,000.00	\$ 5.29
Puebla	4,290,649	\$ 14,000,000.00	\$ 3.26
Tamaulipas	2,556,703	\$ 7,395,000.00	\$ 2.89

Información obtenida de las páginas/documentos oficiales de los Institutos Electorales de los estados y del INE.
*Es el costo unitario por operar el PREP y el SIJE

La tabla anterior muestra un cálculo aproximado del costo por ciudadano inscrito en lista; es evidente que a mayor número de ciudadanos se incrementa el costo por servicios de operación, el cual es relativamente similar en cada entidad, pero supera en mucho los costos de la propia UNICOM del Instituto.

Los casos de Durango, parcialmente Sinaloa y Baja California 2016; Nayarit y Veracruz 2017 utilizaron la facultad de asunción en donde el INE, mediante acuerdo de su Consejo General, se encargó/ará de los mecanismos de información electoral preliminar, muestran las limitantes de este modelo, por lo que es necesario que se materialice una Plataforma Nacional Permanente de Resultados Electorales Preliminares, como lo sugirió el Consejero

Marco Antonio Baños; evitar que a mitad del proceso electoral el Consejo General tenga que asumir o atraer estos mecanismos, impedir que las empresas privadas no entreguen resultados o no lo hagan a tiempo atentando contra el principio rector de la certeza, pero hemos visto casos como Veracruz y Baja California en 2013, hechos que ponen en duda la capacidad operativa de algunas empresas y, peor aún, esto evidencia la reducida oferta de un costoso servicio. O casos como Aguascalientes, Oaxaca, Durango, Chihuahua, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas en 2016, donde los OPLEs tuvieron crasos retrasos en la entrega de resultados electorales preliminares y grandes fallos.

En suma, el PREP del INE ha venido evolucionando para dar una mayor certeza a los procesos electorales, de los cuales lo importante siempre son los resultados. No obstante el gran avance procedimental de mecanismos de información preliminar, elección tras elección se repiten las mismas críticas por las inconsistencias en las actas (errores de llenado de actas, errores aritméticos de los funcionarios de casilla) y señalamientos sobre la validez de los votos emitidos en las boletas. En este sentido, ni los legisladores ni los órganos electorales se han pronunciado por el establecimiento de nuevos mecanismos tecnológicos que den mayor certeza en los procesos comiciales, sobre todo en el aseguramiento del respeto a la voluntad ciudadana que se expresa en las urnas.

Por tanto, es válido orientar el debate sobre formas más modernas que echen mano de las tecnologías de información y comunicación que por un lado, puedan disminuir el margen de error de los procedimientos de cómo votamos, así como del resguardo y manejo de la información generada, y por otro lado disminuyan de manera sustantiva los costos de operación y el tiempo de procesamiento de resultados electorales, pero esto será tema de otra entrega.

Como también hemos sostenido en otras ocasiones es deseable para abonar a la certidumbre que los conteos rápidos sean obligatorios en todo el país al término de una jornada comicial, dado que no todas las legislaciones locales contemplan esta figura.

Y si bien mediante la Plataforma Nacional se podría agilizar la obtención de los resultados preliminares por un lado y, también la realización de los conteos rápidos, “porque en la medida que se termine el trabajo de la casilla se puede tener la información para el conteo rápido también”, como señaló Baños, el derrotero de una reforma electoral óptima en materia de resultados electorales nos debe llevar al voto electrónico.

4) El voto electrónico

Si bien los mecanismos de información electoral como el PREP y el conteo rápido, son el corazón de la certidumbre que deben dar las elecciones. A la fecha ninguna reforma electoral los ha tocado, ni al PREP ni al conteo

tomáticamente del PREP y del conteo rápido, evitando especulaciones y difamaciones como las vertidas en el periodo postelectoral de 2006⁶ Las experiencias de otros sistemas electorales y de algunas entidades federativas dan luz acerca de la factibilidad y eficiencia del sufragio electrónico.

En términos presupuestales si bien se ha estudiado el impacto de adquirir la tecnología para ofrecer urnas electrónicas en cuestión de 2 procesos electorales, los retornos de la inversión serán muy promisorios, sólo recordemos que para la operación del PREP de más de 100 millones de pesos.

Por estas razones una sexta generación de reformas electorales será inminente, más cuanto los efectos del aterrizaje en la implementación técnica operativa en el Instituto dejarán en claro los vacíos y las oportunidades de mejor, de reingeniería, entre otros aspectos. En este análisis sólo hemos abordado los 4 retos y tensiones principales para el Consejo General, pero existen otros de carácter técnico y administrativo que requerirán en los próximos años de los mejores perfiles para sustituir a los 3 consejeros electorales salientes.

Con respecto a los perfiles para la designación de los 3 consejeros este 2017, conviene analizar a los postulantes que conozcan a fondo el trabajo técnico y administrativo del Instituto, así como sus delegaciones estatales y distritales, las juntas locales y distritales, así como los órganos públicos locales electorales, OPLEs. Si bien el conocimiento de los procedimientos jurídicos son importantes y, a veces, se ha privilegiado la incorporación de algunos con cierta experiencia jurisdiccional, es notorio que desconocen a fondo las instituciones y los procedimientos técnicos y administrativos como se ha dado cuenta en las discusiones del máximo órgano de dirección del Instituto y en el trabajo de las propias comisiones, en donde los directores ejecutivos tienen que sacar a flote, de facto, los trabajos presididos por algunos consejeros.

*** Hugo Alan Goñi Cabello es analista político y aspirante al cargo de consejero en el Consejo General del INE.**

¹ Con la recientemente aprobada reforma electoral, se incluyó el principio de la máxima publicidad.

² Canal 11, Dinero y Poder. Alfredo Figueroa con Ezra Shabot y Macario Schetino, 6/02/14

³ Basándose en el principio de Peter.

⁴ Álvarez Portugal, Luis Alonso. Hugo Alan Goñi Cabello. ¿Fraude electoral en 2006? Un análisis del PREP y los Cómputos Distritales. La Gaceta de Ciencia Política. ITAM, Primavera/Verano 2010

⁵ www.hugogoni.com El Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), un negocio de pocos. 13/05/16

⁶ Mochán, Luis Wolf. 2006, Incertidumbre y errores en las elecciones de julio de 2006. México: Centro de Ciencias Físicas, UNAM. Romero, Víctor. 2006, Una opinión sobre el PREP y el Cómputo Distrital, México: Instituto de Física, UNAM. López, Jorge Alberto. 2006. Data manipulation in the Mexican election? Mimeo. Sagordia, Julen. 2007, El Verdadero Resultado de la Elección Presidencial. Mimeo. 

REFLEXIONES



EL DISEÑO ELECTORAL IMPORTA, PERO SOLO NO ALCANZA

POR FLAVIA FREIDENBERG



A pesar de que el reconocimiento legal al derecho de las mujeres a votar data desde del siglo XX, en la mayoría de los países de América Latina este derecho no fue acompañado con el ejercicio real del derecho a ser votada. De ese modo, las mujeres votaban pero no solían ser candidatas y, menos, electas. Las mujeres latinoamericanas han necesitado ayuda de las medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, o que se aprobara el principio de paridad para mejorar una representación que les ha sido esquiva.

Históricamente, los partidos no han impulsado sus candidaturas ni han facilitado las condiciones para que la competencia sea igualitaria. Los partidos han tenido que ser obligados por ley (y en algunos casos a golpe de sentencias) a poner mujeres como candidatas. Desde la aprobación de la Ley de Cupos, en 1991, en Argentina, 17 países han realizado unas 35 reformas para establecer o fortalecer (y algunas veces limitar) los diseños institucionales que tienen que ver con la representación política femenina.

Los países que incorporaron algún tipo de cuota de género y/o paridad en estas décadas fueron la mayoría: Argentina (1991); Bolivia (1997, 1999, 2010); Brasil (1995, 1997, 2009); Chile (2015, proyecto de Ley aprobado), Colombia (2011); Costa Rica (1996, 2009); Ecuador (1998, 2000, 2002, 2004, 2009); El Salvador (2013-2018 con carácter transitorio); Haití (2012); Honduras (2000, 2004, 2012, 2017); México (1996, 2002, 2011, 2014); Nicaragua (2012), Panamá (1997 y ahora no está vigente); Paraguay (1996); Perú (1997, 2000); República Dominicana (1997, 2000); Uruguay (2009 y se aplica sólo en 2014). En diciembre de 2016, Argentina estaban en proceso de aprobación de la paridad en las candidaturas y el proyecto contaba sólo con media sanción de la Cámara de Diputados. Sólo Guatemala y Panamá no cuentan en este momento con algún tipo de medida de acción afirmativa para la elección general.

A partir de estas reformas, el número de mujeres en los legislativos nacionales se ha incrementado de manera significativa. El promedio de legisladoras se triplicó entre 1990 y 2016, pasando de 9% a 28,8% (CEPAL 2016)¹. En algunos países eso supone calificar entre los primeros puestos del ranking de los parlamentos del mundo. Para agosto de 2016, Bolivia (53,1%), Cuba (48,9%), Nicaragua (42,4%), Ecuador (41,6%), México (42%) y Argentina (36,6%) se encontraban entre los 20 países del mundo con mayor representación legislativa femenina a nivel nacional.²

Los diseños de las reglas de juego en materia de género no han sido uniformes y han generado distintos resultados en la representación. Del mismo modo que hay sistemas electorales más sensibles al género, aquellos que cuentan con determinados elementos como la representación proporcional, distritos de magnitudes medias y grandes y listas cerradas y bloqueadas, los políticos reacios pueden manipular el diseño generando normas que dificultan la representación femenina, aprobando pautas que no generan los resultados esperados o, simplemente, no implementando las medidas que rigen la norma.

El diseño institucional importa. Siguiendo esa premisa, con Mariana Caminotti, de la Universidad Nacional de San Martín de Argentina, propusimos una medida que permite explorar el nivel de fortaleza del diseño electoral en materia de género. En dicho estudio, publicado por la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, dimos cuenta de que un diseño fuerte es aquel que cuenta con: a) un alto porcentaje de exigencia de la cuota (paridad); b) mandatos de posición claros respecto al sitio donde deben ubicarse los diferentes sexos; c) fórmulas completas (propietarias y suplentes) del mismo género; d) fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro partidista) y e) ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (es decir, un tipo de excepción que planteé la norma).

Las cuotas de género son reglas que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres en cargos de representación política. Estas herramientas son acciones afirmativas que buscan superar los obstáculos que impiden que las mujeres ingresen en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos. Constituyen medidas compensatorias, temporales y redistributivas que posibilitan una gradual inclusión en las diferentes instituciones.³ A diferencia de ellas, la paridad de género hace referencia al principio que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa.

La paridad supone una medida que genera oportunidades para la elección de un género que se encuentra subrepresentado (históricamente las mujeres), con la intención de ayudarlas a acceder en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos a partir de la obligación legal de incluir un número similar de hombres y mujeres en las candidaturas de representación popular o como medidas internas de los partidos u otras instituciones políticas.

La exigencia de paridad puede aplicarse tanto en la presentación de candidaturas a los cargos de representación popular en distritos plurinominales (paridad vertical) o en distritos uninominales (paridad horizontal); en los procesos de selección de candidaturas al interior de los partidos o en la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo (gabinetes paritarios). Cuando se trata de candidaturas a cargos de representación en distritos plurinominales, se supone que éstas deben ser integradas en partes iguales por candidatos de ambos sexos. Cuando se trata de distritos uninominales, se suele considerar a las candidaturas que el partido o los propios independientes presentan como cabecera en un conjunto de distritos, exigiéndoles que éstas sean de manera igualitaria para cada sexo y, en caso de ser impar, suele indicarse que esos espacios son para el grupo subrepresentado (como ocurre actualmente en México).

La aplicación del índice de Fortaleza de Cuotas (IFC) evidencia que los diseños actuales de conformación de los órganos legislativos nacionales tienden a ser cada vez más fuertes. La evaluación de los diseños muestra el reciente camino hacia la paridad de los países latinoamericanos (como en México 2014, Bolivia 2010, Costa Rica 2009, Ecuador 2009, Nicaragua 2012 y Honduras a partir de 2017), lo que les ubica entre los diseños más fuertes de la región. La evaluación da cuenta también que en al menos 3 de los sistemas con diseño más fuerte hay mayor

representación de mujeres: Bolivia (53,08), México (42,4) y Ecuador (41,61). Los casos atípicos siguen siendo los de Nicaragua y Cuba, ya que sin cuota ni paridad en las candidaturas, tienen altos niveles de representación femenina en el legislativo.

A pesar de los agoreros, las reformas electorales orientadas a mejorar la representación de las mujeres han tenido éxito. Las leyes son un paso importante en la inclusión pero aún existen otros elementos institucionales, político-estratégicos y culturales que dificultan la eficiencia de la norma. La evaluación del proceso de implementación de las medidas de acción afirmativa resulta positivo en América Latina. Más de 25 puntos porcentuales ha sido el incremento medio de la representación descriptiva femenina en la región desde hace 3 décadas, lo cual convierte a los países latinoamericanos en líderes del cambio.

Aún así, el aprendizaje de las últimas décadas evidencia que, junto a esas leyes, se necesita un Estado activo en la agenda de género; un sistema electoral favorable; élites con voluntad de respetar la ley; mecanismos de selección de candidaturas que contribuyan a la nominación de mujeres candidatas; uno (o varios) movimientos de mujeres articulados y activos que vigilen el comportamiento partidista y tengan capacidad de veeduría sobre los partidos; y órganos electorales jurisdiccionales proactivos, con voluntad y capacidad de sancionar por el incumplimiento de la medida de acción afirmativa. La efectividad de las cuotas resultan mayores cuando han pasado por un proceso de aprendizaje por parte de la ciudadanía. De esa manera, se podría esperar una relación positiva entre el tiempo de vigencia desde la aprobación de la ley de cuota (su edad) y la representación de las mujeres en las legislaturas en el futuro.

Las élites partidistas no cederán de manera sencilla sus cuotas de poder, especialmente, cuando nada los obligue a hacerlo. Así ha sido la historia de Europa y de América Latina, amparados tras la idea de la meritocracia. Falso discurso a mi juicio, que sólo se usa cuando se trata de evaluar a las mujeres pero no a los hombres candidatos. Se trata de construir pisos de igualdad entre las candidaturas y erradicar los contextos de “cancha inclinada” en el que compiten las mujeres. Hechos, no palabras. Así es y así seguiremos exigiendo que sea.

Me suelen preguntar en los países donde ya se aprobó la paridad: ¿qué sigue? Quedan aún tareas pendientes que son de carácter urgente. La introducción de cuotas al interior de los partidos, contar con sanciones claras frente a las situaciones de violencia política contra las mujeres, mayor financiación (directa) para las campañas electorales que ayude a romper “techos de billetes”, mayor capacitación en habilidades políticas técnicas, una división social del trabajo que procure la plena inserción femenina en la contienda electoral y facilite la conciliación familiar y la convicción respecto a la igualdad de capacidades del liderazgo femenino, pueden ser vehículos exitosos para reducir las barreras que limitan la representación. Superar todas estas barreras resulta básico para contar con sociedades más igualitarias que experimenten los beneficios de vivir en una democracia paritaria.

Flavia Freidenberg es investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional

Tabla 1: Evolución de la representación política de las mujeres en la Cámara Baja entre 1990 a 2016, ubicados en función de su posición en el IFC

IFC [Último diseño]	País	1990	2016
5	Bolivia III	9.20	53.08
5	México IV	12.00	42.40
5	Ecuador IV	4.50	41.61
5	Nicaragua I	14.80	41.30
4	Argentina I	6.30	35.80
5	Costa Rica II	10.50	33.33
3	El Salvador I	11.70	32.14
1,5	Honduras III	10.20	25.78
0,5	Perú II	5.60	22.31
0	República Dominicana I	7.50	20.77
1	Colombia I	4.50	19.88
0	Panamá I	7.50	18.31
4	Uruguay I*	6.10	16.16
0,5	Chile I	...	15.83
1,5	Paraguay I	5.60	15.00
0	Guatemala	7.00	13.92
1	Venezuela (República Bolivariana de)	10.00	14.37
1	Brasil II	5.30	9.94
	América Latina y el Caribe (media regional)	...	28.28

¹ A nivel mundial, el promedio de representación femenina en los legislativos era de 21,8%, siendo Ruanda con 63,8%, Bolivia con 53,1%, Andorra con 50%, Cuba con 48,9%, Suecia con 45% o Sudáfrica con 44,8%, las que mayor representación tenían al 1 de diciembre de 2014 (IPU 2016).

² Ver: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011214.htm> [Consultado el 30 de agosto de 2016, 15:34 hrs.].

³ La implementación de las cuotas puede ser voluntaria o legal. En el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal. En el segundo (ley de cuota) se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos. 

LOS REQUISITOS JURÍDICOS DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

CÓMO DEBE INFORMARNOS
EL GOBIERNO



POR ATHOS DAVID CUEVAS CAMPILLO

En un régimen democrático, las autoridades tienen la obligación de informar a la población sobre las acciones que realizan en ejercicio de sus atribuciones y los resultados obtenidos con ellas¹.

Por su parte, la comunidad necesita esta información para satisfacer 3 aspectos esenciales: tomar decisiones correctas sobre asuntos públicos, conocer las acciones y prohibiciones que son obligatorias y adquirir conciencia sobre los objetivos que se persiguen y los problemas que deben atenderse².

Por este motivo, el gobierno (entendido como el conjunto de autoridades e instituciones del Estado) divulga información en diversas formas, como la publicación de textos en periódicos oficiales, el envío de boletines a los medios informativos, el uso de estaciones de radio y canales de televisión y la difusión de propaganda gubernamental.

Este texto se enfoca en esta última herramienta de comunicación y pretende describir sus requisitos bajo una perspectiva jurídica, la cual resulta de capital importancia, pues en el supuesto de no satisfacerla, la propaganda difundida será ilícita, sin importar que desde otras perspectivas se le califique como redituable, llamativa o exitosa. En este tenor, la perspectiva jurídica se preocupa porque en la elaboración y la difusión de la propaganda se atiendan 2 fuentes:

Primera, la normatividad aplicable, consistente en la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), las constituciones locales, las leyes o códigos electorales locales y los Acuerdos emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Y segunda, las jurisprudencias y sentencias emanadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de los tribunales electorales de las entidades federativas.

El análisis conjunto de ambas fuentes revela que la propaganda gubernamental debe cumplir los siguientes requisitos jurídicos:

1. Identificarse como propaganda “gubernamental”

El artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Federal utiliza este término para referirse a la propaganda que emita cualquier ente público, por lo que es necesario que se identifique como tal y posea un contenido acorde a su naturaleza³.

Así pues, debe distinguirse de la “propaganda política” y la “propaganda electoral”, las cuales, en términos de la misma disposición constitucional, son emitidas por los partidos políticos y sus candidatos.

La propaganda política se emite fuera del proceso electoral por los partidos y su propósito radica en incrementar a sus adeptos o simpatizantes, además de posicionar sus ideas y principios ante la ciudadanía.

En cambio, la propaganda electoral se emite durante el proceso electoral con el objeto de convencer a los electores para que adopten una opción política y voten por ella⁴, o bien, no voten a favor de otra opción política contraria⁵.

Bajo esta ilógica, es ilícito que el gobierno difunda propaganda en apoyo o rechazo de algún partido político, precandidato o candidato a un cargo público.

Asimismo, es ilícito que difunda propaganda gubernamental de forma encubierta, recurriendo a medios que confunden a la ciudadanía sobre la autoría de la información, como el “producto integrado”⁶, la compra de tiempo en radio y televisión los formatos de entrevista o programas especiales y la difusión de videos en cine o internet que no son producto de una auténtica labor periodística.

Estas actuaciones están expresamente prohibidas por el artículo 6º, párrafo cuarto, inciso B, fracción IV de la Constitución Federal⁷.

2. Suspenderse en procesos electorales, desde el periodo de campaña y hasta la jornada electoral

El mismo artículo 41º, Base III, apartado C, de la Constitución, mandata esta suspensión con el objeto de evitar que el gobierno influya en las contiendas electorales, tanto federales como locales.

Efectivamente, la finalidad de la norma, consiste en salvaguardar el principio de equidad en la contienda y evitar que las autoridades (especialmente las que pertenecen a la Administración Pública) difundan mensajes que promuevan el voto a favor del partido gobernante o en contra de los partidos opositores.

Sin embargo, el referido artículo prevé cuatro excepciones a esta regla, consistentes en las campañas informativas pertenecientes a autoridades electorales, servicios educativos, servicios de salud y protección civil.

La jurisprudencia y las sentencias emitidas por el TEPJF aclaran 2 aspectos de estas excepciones:

El primero, es que continúan sujetas a la obligación de respetar el principio de equidad en la contienda y en consecuencia, no pueden incluir elementos que influyan en las preferencias del electorado o promuevan el voto a favor o en contra de alguna fuerza política o candidato⁸.

El segundo, es que pese a la redacción de la Constitución, las excepciones no deben interpretarse de forma limitativa o *numerus clausus*, lo cual significa que no sólo pueden difundirse los mensajes de las autoridades que ubicadas literalmente en estos supuestos, durante las contiendas electorales.

Para los procesos celebrados en 2016, el INE consideró las 4 excepciones como conceptos amplios y autorizó la transmisión de spots pertenecientes a la Lotería Nacional, el Servicio de Administración Tributaria y otros organismos constitucionales autónomos, además del programa radiofónico La Hora Nacional⁹.

Al autorizar esta propaganda, el INE valoró su finalidad y contenido, así como la necesidad y pertinencia de difundirla en elecciones y su posible relación con actores políticos.

Esta argumentación se ha confirmado por el TEPJF, el cual explica que los conceptos de educación y salud se relacionan con diversos bienes y servicios que ofrece el Estado, como la cultura, la asistencia social, la prevención de epidemias y el combate de enfermedades¹⁰. Por lo tanto, el máximo órgano jurisdiccional electoral confirma que las excepciones constitucionales deben interpretarse de modo funcional y teleológico; es decir, atendiendo a su finalidad y a los posibles beneficios que puede generar para la sociedad.

3. Tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social

El artículo 134º, párrafo octavo de la Constitución exige ambos requisitos a la propaganda difundida “bajo cualquier modalidad de comunicación social” (Impresa, audiovisual, digital, oral, etcétera) por cualquier ente de los 3 órdenes de gobierno.

El carácter institucional implica que tenga características que la vinculen directamente a una entidad pública y no con alguna persona o la gestión de algún gobierno o administración, ya sea federal o local.

Al respecto, el INE señala que no debe promover la actuación de algún funcionario o gobernante, ni tampoco distinguir alguna administración en particular. Por el contrario, debe limitarse a identificar el nombre de la institución a la que pertenece y tratándose de dependencias, éstas pueden incluir su escudo oficial para identificarse¹¹.

Esta norma se funda en el hecho de que los servidores públicos pueden alternar su cargo y estadía en el gobierno con facilidad, mientras que los entes gubernamentales tienden a permanecer a lo largo del tiempo, con independencia de las personas que las dirigen o integran.

Asimismo, las actuaciones de dichos entes no son producto de un solo funcionario, sino que derivan del trabajo conjunto de varios servidores públicos, por lo que no puede atribuirse una acción institucional a una sola persona.

Para 2016, el INE también señaló que la propaganda gubernamental no podía contener logotipos, slogans, referencias a algún gobierno o administración, o campañas institucionales¹².

Evidentemente esta norma se omitió en la práctica o, cuando menos, no fue objeto de una aplicación estricta, pues diversas instituciones utilizaron estos elementos en forma cotidiana, como fue el caso de los logotipos pertenecientes a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como de las frases utilizadas en campañas de salud¹³.

En cuanto a la finalidad informativa, educativa u orientativa de la propaganda gubernamental, significa que debe aportar hechos y datos que permitan a la ciudadanía conocer y decidir sobre los asuntos de interés público.

Por este motivo, debe enterar a la ciudadanía de las acciones del gobierno y no intentar convencerla de posibles beneficios o ventajas que deriven de ellas.

Es el ciudadano quien, a partir de la información proporcionada, debe analizarla y arribar a sus propias convicciones sobre el desempeño de las instituciones y los servidores públicos que las dirigen e integran.

Así, el propósito informativo y no persuasivo es la característica que distingue a la propaganda gubernamental y, por lo tanto, deviene indispensable para que sea congruente con su naturaleza y se distinga de los demás tipos de propaganda. Por esta misma razón, está prohibido utilizar la propaganda gubernamental como un medio para exaltar, promover o justificar programas y logros de gobierno.

Según la jurisprudencia emitida por el TEPJF, son los partidos políticos quienes mediante su propaganda política y electoral pueden exponer los logros obtenidos por funcionarios y gobiernos emanados de ellos¹⁴.

En los sistemas democráticos de partidos es lógico que las fuerzas políticas gobernantes difundan los beneficios generados con sus acciones y los utilicen como un medio para persuadir el voto a su favor. A su vez, es razonable

que los partidos opositores criticarán esas acciones y propondrán alternativas a éstas, solicitando el voto contra el gobierno para tener la posibilidad de implementarlas.

Este contexto genera un debate público sobre la conveniencia de las acciones realizadas por las autoridades, en el cual los partidos y la ciudadanía pueden intervenir y confrontar sus perspectivas, mientras que el gobierno debe apartarse de esta discusión, pues se reitera que sólo le corresponde informar sus acciones y no convencer a la sociedad de su conveniencia o utilidad.

Las posibles objeciones a estas limitaciones de la propaganda gubernamental y a la intervención del gobierno en el debate público de su desempeño, descansan en 2 argumentos principales:

El primero, radica en alegar que la distinción entre informar sobre una acción de gobierno y exaltar la misma, puede ser tenue en ciertos casos, tales como la inauguración de obras de infraestructura y centros de servicios públicos (carreteras, hospitales, estaciones de bomberos o cuarteles de la policía).

El segundo, que el gobierno posee el derecho a “defender su imagen” frente a las críticas que se le formulan, a efecto de acreditar que labora en beneficio de la ciudadanía.

Empero, ambos argumentos son infundados al considerar los siguientes razonamientos:

Primero, es posible identificar elementos subjetivos que se incorporan en la propaganda gubernamental, no con la finalidad de informar, sino de promover cierto ánimo o percepción en la población. Tal es el caso del uso excesivo o reiterado de calificativos positivos hacia alguna institución o funcionarios, la formulación de opiniones (las cuales son por naturaleza subjetivas y, por lo tanto, carentes de veracidad o falsedad), las frases afectivas y la alusión de beneficiar a una población indeterminada o inverosímil.

Segundo, una clara diferencia entre relatar una acción institucional y mencionar datos objetivos que interesan a la población (características de la acción de gobierno realizada, costo financiero, fuente de recursos y objetivo) y proporcionar la misma información junto con alusiones positivas y redundantes del gobierno o sus funcionarios.

Por ejemplo, alegar la “bondad” de un programa, o bien, expresar que un servicio público se presta “en beneficio de toda la población”.

Por otra parte, la Constitución Federal dispone que las autoridades se constituyen con la finalidad de beneficiar a la población¹⁵, por lo que existe la presunción de que todo acto, de cualquier autoridad, se realiza para favorecer a la ciudadanía.

Luego entonces es innecesario que el gobierno destine propaganda gubernamental para la defensa o acreditación de esta afirmación.

Adicionalmente, cabría cuestionarse si la Constitución Federal otorga el derecho a las instituciones para defender por sí mismas y como entes públicos, su imagen ante la población¹⁶.

4. Evitar la promoción personalizada de servidores públicos

El artículo 134º, párrafo octavo de la Constitución Federal también dispone que la propaganda gubernamental no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen “promoción personalizada” de cualquier

servidor público.

Esta disposición, según el TEPJF, pretende evitar que los funcionarios la utilicen como un medio para promocionar su imagen y lograr una posición de ventaja indebida en alguna competencia electoral.

En este tenor, constituye una medida de equidad en la competencia entre partidos políticos, pues evita que el cargo público se constituya en un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas¹⁷.

No obstante, el mismo Tribunal aclaró que no toda imagen o identificación de un servidor público está prohibida, pues esa interpretación conduciría al absurdo de instituciones sin rostro y se opondría al derecho a la información que se reconoce en el artículo 6° constitucional, al impedir que los gobernados conozcan a sus autoridades¹⁸.

Por consiguiente, debe ponderarse entre la prohibición y este derecho y analizar si se justifica incluir la imagen o nombre de un funcionario en la propaganda gubernamental. Ello ocurrirá, cuando tal elemento guarde proporción con el resto de la información difundida y sea necesario para que la ciudadanía conozca un asunto a cabalidad.

Posteriormente, la Sala Superior precisó su criterio y estableció la necesidad de analizar si la propaganda contiene una voz, imagen o símbolo que identifique a un funcionario (elemento personal), si su contenido efectivamente lo promueve (elemento objetivo) y si la difusión se realizó dentro o fuera de algún proceso electoral o bien, con proximidad a su inicio (elemento temporal)¹⁹.

La conjunción de estos elementos actualizará la promoción personalizada del servidor público y, consecuentemente, la ilicitud de la propaganda gubernamental.

5. Los informes de labores se sujetan a reglas particulares

El artículo 242°, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) indica que los informes de labores que rindan los funcionarios y los mensajes que los publiciten, no constituirán propaganda, por lo que se exceptúan de algunos requisitos ya indicados.

Esta situación se condiciona al cumplimiento de 5 limitaciones que acotan su reiteración, audiencia, contenido y temporalidad:

I. La difusión del informe y los mensajes puede realizarse sólo una vez al año.

II. Deben transmitirse en estaciones de radio y canales de televisión, cuya cobertura corresponda al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

En consecuencia, mientras que el informe y los mensajes de funcionarios federales pueden escucharse y verse en todo el país, los de funcionarios estatales y de la Ciudad de México sólo deben escucharse y verse en la entidad que representan y en la cual, ejerzan sus funciones²⁰.

Existen 2 aspectos que atenúan esta limitación geográfica:

Primero, si la transmisión del informe o los mensajes excede el ámbito geográfico por culpa del concesionario

o permisionario de radio o televisión, éste será sancionado por violar la limitación²¹.

Y segundo, a pesar de lo anterior, existen casos en que la señal transmitida comprende más de una entidad, sin que sea técnicamente posible bloquear o limitar su alcance. Tómese por ejemplo la Ciudad de México y la zona metropolitana que colinda con ella y el Estado de México.

En estos supuestos, la limitación geográfica debe analizarse con especial cuidado para determinar si su cumplimiento es técnicamente factible y por lo tanto, jurídicamente exigible.

III. Los mensajes sólo pueden transmitirse durante los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se transmite el informe.

IV. La difusión del informe no debe tener fines electorales, por lo que no debe promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato.

Su propósito, radica en comunicar a la ciudadanía la auténtica, genuina y veraz actividad del funcionario. Por esta razón, en él se pueden exponer datos sobre programas de gobierno y, evidentemente, incluir elementos que identifiquen al servidor público²².

Por último, el informe anual del Presidente debe manifestar el estado general que guarda la administración pública del país, por lo que posee un contenido aún más específico y en consecuencia, es incorrecto que se destine para la exposición de asuntos personales del funcionario²³.

V. El informe y los mensajes no pueden difundirse dentro del periodo de campaña de algún proceso electoral.

Lo anterior, con la finalidad de proteger el principio de equidad en la contienda y evitar que las acciones y programas de gobierno que se mencionen, puedan afectar las preferencias de la ciudadanía.

Tras enunciar los requisitos jurídicos de la propaganda gubernamental, debe entenderse que la obligación de las instituciones de satisfacerlos, equivale al derecho de la ciudadanía a recibir una propaganda informativa que aporte hechos y datos útiles para decidir sobre temas de interés público, incluyendo su voto en futuras elecciones.

En efecto, la sociedad merece que se elabore y difunda una propaganda gubernamental que tenga este propósito y que se diferencie de la publicidad, pues el ciudadano no puede equipararse a un consumidor ni la actuación gubernamental a un producto comercializable.

Al hacerlo, el gobierno no sólo acata la normatividad y la jurisprudencia sobre este tema, sino que contribuye al mejoramiento de elementos indispensables para la democracia como la rendición de cuentas, el debate público libre y la limitación a las facultades de las autoridades.

Por ende, en la medida que priorice el beneficio del ciudadano, la propaganda gubernamental será una herramienta útil que justificará su existencia y los recursos públicos invertidos en ella.

De no ser así, será un medio destinado a la autopromoción, la persuasión, la irrelevancia e inclusive, la desorientación de la sociedad, por lo que faltará a su naturaleza y auténtico propósito y, por consiguiente, carecerá de justificación.

Si bien es cierto que las autoridades electorales pueden corregir esta deficiencia y detener la indebida actuación del gobierno, es indudable que éste mismo, bajo una consideración jurídica y ética, debe ser el primero en utilizar la propaganda gubernamental para informarnos correctamente. Esta es la propaganda que debe transmitir el gobierno y que, como ciudadanos, merecemos recibir.

*** Athos David Cuevas Campillo es abogado, especialista en temas electorales, trabaja en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.**

¹ En este sentido, Owen Fiss identifica a la democracia como un ejercicio de autogobierno colectivo en que el Estado recibe los deseos e intereses del pueblo y los ciudadanos analizan y evalúan las políticas y prácticas del gobierno. Fiss, Owen. La ironía de la libertad de expresión, Editorial Gedisa, España, 1999, p. 71.

² Canel, María José. Comunicación política. Editorial Tecnos, España, 1999, p. 17.

³ El INE utilizaba el término “propaganda institucional” como sinónimo, hasta que por medio del Acuerdo INE/CG192/2014, abrogó el Reglamento que lo preveía. La Tesis XXVII/2016 AUTORIDADES ELECTORALES. LA PROPAGANDA INSTITUCIONAL DIRIGIDA A PROMOVER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA CIUDADANÍA DEBE EMPLEAR LENGUAJE INCLUYENTE EN ARAS DE GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, se refiere como “propaganda institucional” a la difundida por autoridades electorales.

⁴ Según las sentencias emitidas por la Sala Regional Xalapa del TEPJF SX-RAP-123/2009 y X-RAP-124/2009 ACUMULADOS y SX-RAP-137/2009 y SX-RAP-138/2009 ACUMULADOS.

⁵ Según la Tesis CXX/2002 PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).

⁶ Técnica publicitaria que consiste tradicionalmente en la inserción de anuncios publicitarios en películas y programas televisivos. Recientemente, también se ha empleado para la difusión de propaganda política, electoral y gubernamental. Véase Baños, Marco Antonio y Luis Miguel Carriedo. Distorsiones de la propaganda política, Revista Justicia Electoral, TEPJF, Vol. 1, Número 5, México, 2010, p. 135 y 136.

⁷ Constitución Federal Artículo 6.- (...) B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: (...) IV. Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa (...)

⁸ Según la Jurisprudencia 18/2011 PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD IMPARCIALIDAD.

⁹ Mediante el Acuerdo INE/CG78/2016, aprobado por el Consejo General el 19 de febrero de 2016.

¹⁰ Mediante las sentencias SUP-RAP-57/2010 y SUP-RAP-54/2012, dictadas por la Sala Superior del TEPJF el 16 de junio de 2010 y el 7 de marzo de 2012, respectivamente. Véase también la tesis LXII/2016 PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN EL PROCESO ELECTORAL.

¹¹ Véase el Acuerdo INE/CG78/2016. P. 65. Punto de Acuerdo CUARTO.

¹² *Ibidem*. P. 65. Punto de Acuerdo CUARTO.

¹³ Por ejemplo, la frase “¿Cómo le hago?” vinculada a una campaña implementada por órganos de la Administración Pública Federal y organizaciones civiles sobre el uso de métodos anticonceptivos, difundida a través de radio e internet y dirigida particularmente a la población joven. A su vez, la frase “Chécate, mídete, muévete” se utilizó en una campaña de concientización sobre los riesgos del sobrepeso que transmitió el Instituto Mexicano del Seguro social (IMSS) en diferentes medios de comunicación.

¹⁴ Jurisprudencia 2/2009 PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

¹⁵ Constitución Federal. Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (...)

¹⁶ En rechazo de esta posibilidad, la última reforma al artículo 41, Base III, apartado C, derogó la prohibición para los partidos de incluir elementos en su propaganda que “denigraran a las instituciones”, con lo que aumentó su capacidad al gobierno. Por mayoría de razón y bajo el texto del artículo 6 constitucional, los ciudadanos gozan de esta misma posibilidad (Véanse los Diarios Oficiales de la Federación del 13 de noviembre de 2007 y el 10 de febrero de 2014). Además, la Jurisprudencia 22/2011 PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIAR PROPAGANDA QUE DENIGRE A LAS INSTITUCIONES, otorga legitimación a los partidos para defender la imagen de las instituciones públicas, por lo que pueden responder a las críticas que se formulen respecto a las acciones gubernamentales.

¹⁷ Sentencia SUP-RAP-33/2009, dictada por la Sala Superior del TEPJF el 19 de marzo de 2009.

18 *Ibidem.*

¹⁹ Jurisprudencia 12/2015 PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

²⁰ Tesis XXII/2015 INFORME DE LABORES DE DIPUTADOS LOCALES. ES VÁLIDA SU DIFUSIÓN EN TODA LA ENTIDAD FEDERATIVA.

²¹ Bajo este argumento, en la sentencia SUP-RAP-24/2011 Y ACUMULADOS, del 4 de mayo de 2011, la Sala Superior absolvió la transmisión de spots del Quinto Informe de Gobierno del entonces Gobernador Enrique Peña Nieto, en todo el territorio nacional. Pudiera aplicarse también, mediante analogía, el fallo SUP-RAP-201/2009 y SUP-RAP-242/2009, del 5 de agosto de 2009, relativo a que las partes signantes de los contratos que originan la transmisión de propaganda electoral deben: a) Velar por el estricto cumplimiento de las cláusulas pactadas, b) Que el cumplimiento de lo convenido se lleve a cabo y c) Observar que derivado del cumplimiento del contrato no se efectúen actos que sean contrarios a la ley. ;

²² Tesis LXXVI/2015 INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO.

²³ Constitución Federal Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (...). 

ELECCIONES DEL ESTADO DE MÉXICO

POR PEDRO ZAMUDIO



La elección de la gubernatura del Estado de México

Preparativos del IEEM rumbo al 4 de junio de 2017

Por Pedro Zamudio* [@CP IEEM MX](#)

Contexto

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) tiene a su cargo la organización, el desarrollo y la vigilancia de los procesos electorales en la entidad. En este año 2017 la elección que debemos atender es la del titular del Poder Ejecutivo estatal para el periodo de gobierno 2017-2023; tal responsabilidad exige iniciar los trabajos con una adecuada anticipación.

De manera formal y de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable en la materia, un proceso electoral ordinario inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del IEEM durante la primera semana de septiembre del año anterior a la elección; en este caso, dicha sesión solemne se llevó a cabo el día 7 de septiembre de 2016, dando así inicio formal al proceso electoral y a la primera de sus etapas, la preparación de la elección.

El Instituto arrancó con los preparativos para la elección 2016-2017 con meses de antelación a ese arranque formal de septiembre, pues era necesario llegar a esa fecha con temas ya definidos; al respecto señalaré aquí algunos ejemplos.

Actualización de la normatividad electoral

En ejercicio de la facultad reglamentaria que el Código Electoral del Estado de México le concede al Instituto, se consideró necesario adecuar la normatividad interna, con el objeto de que resulte aplicable al presente proceso electoral y en los casos en que fue posible; también al proceso electoral en que se elegirán los diputados locales y los integrantes de los ayuntamientos, pues al concluir el proceso electoral del periodo 2016-2017, prácticamente se estará a las puertas del proceso electoral de 2017-2018.

La Comisión Especial para la Revisión y Actualización de la Normatividad, creada el 8 de abril de 2016, desde su instalación ha revisado y actualizado la reglamentación pertinente, como:

- El Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes.

- El Reglamento de Sesiones de la Junta General.
- El Reglamento Interno del Instituto Electoral del Estado de México.
- El Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo General.
- El Reglamento para la Sustanciación de Quejas y Denuncias.
- El Reglamento para el Registro de Candidaturas a los Distintos Cargos de Elección Popular ante el Instituto Electoral del Estado de México.
- El Reglamento para el Funcionamiento de la Oficialía Electoral.

Tomando en cuenta que la revisión y actualización de la normativa se extiende a diversas áreas de este organismo, cuyas actividades no se encuentran asignadas a la Comisión descrita anteriormente, cada área en el ámbito de sus atribuciones y por medio de las Comisiones respectivas ha revisado, actualizado y turnado para la aprobación del Consejo General, adecuaciones a los siguientes instrumentos normativos:

Los Lineamientos en Materia de Responsabilidades del Instituto Electoral del Estado de México.

Los Lineamientos para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017.

El Código de Ética del Personal del Instituto Electoral del Estado de México.

El Manual de Organización del Instituto Electoral del Estado de México.

Los Lineamientos para el Monitoreo Anticipado a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Internet, Alternos y Cine, Previo al Inicio de Periodo de Precampañas.

El Manual de Procedimientos para el Monitoreo Anticipado a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Internet, Alternos y Cine, Previo al Inicio de Periodo de Precampañas.

Los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Internet, Alternos y Cine, del Instituto Electoral del Estado de México.

El Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Internet, Alternos y Cine, del Instituto Electoral del Estado de México.

Los Lineamientos para la Integración de la Propuesta y Designación de Consejeras y Consejeros Electorales Distritales, Proceso Electoral para la Elección Ordinaria de Gobernador del Estado de México 2016-2017.

El Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos e Internet, del Instituto Electoral del Estado de México.

El Manual del Observador Electoral para la Elección de Gobernador 2016-2017.

Comisiones

Las comisiones auxilian al Consejo General para el adecuado desempeño de sus atribuciones, por lo que su creación forma parte de las actividades preparatorias; en este sentido, cabe mencionar que en sus acuerdos de creación se han delimitado integrantes, funciones, objetivos y tiempo de funcionamiento. A la fecha se encuentran en funciones 13 comisiones, 5 permanentes, 6 especiales y 2 temporales en funciones:

Permanentes

- Comisión de Organización
- Comisión de Vigilancia de las Actividades Administrativas y Financieras.
- Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión.
- Comisión de Promoción y Difusión de la Cultura Política y Democrática
- Comisión Permanente de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional.

Especiales

- Comisión para la Designación de Vocales en Órganos Desconcentrados
- Comisión Dictaminadora del Registro de Partidos Políticos
- Comisión para la Revisión y Actualización de la Normatividad del Instituto Electoral del Estado de México.
- Comisión de Vinculación con el Instituto Nacional Electoral.
- Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que Radiquen en el Extranjero.
- Comisión Especial para la Atención del Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteo Rápido.

Temporales

Comisión Temporal de Fiscalización para atender el Procedimiento de Liquidación del otrora Partido Político Futuro Democrático

Comisión Temporal de Vinculación con Órganos Desconcentrados

Convenios interinstitucionales

En el artículo 41° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales (Oples), lo que implica que las actividades electorales se deben llevar a cabo en un marco de plena coordinación interinstitucional entre el INE y el IEEM; de igual forma, con la finalidad de realizar una actuación concertada con diferentes entidades públicas, relacionadas con el proceso electoral, se han celebrado diversos convenios, tales como:

El Convenio General de Colaboración que para fortalecer la Educación Cívica y la Cultura Política Democrática del Estado de México, que ha celebrado el Instituto Electoral del Estado de México, la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México y Servicios Educativos Integrados al Estado de México, en fecha 9 de mayo de 2016.

El Programa de Trabajo en Materia de Capacitación, Difusión y Divulgación para Prevenir la Comisión de Delitos Electorales y Fomentar la Participación Ciudadana. Celebrado entre el Instituto Electoral del Estado de México y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), en fecha 1 de abril de 2016.

El Programa de Trabajo Específico para Prevenir, Investigar y Perseguir la Comisión de Delitos Electorales, celebrado entre el Instituto Electoral del Estado de México y la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos Electorales, en fecha 4 de noviembre de 2016.

El Convenio General de Coordinación y Colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Estado de México, con el fin de establecer las bases de coordinación para hacer efectiva la realización del proceso electoral de 2016-2017 en el Estado de México, aprobado por el Consejo General el 20 de octubre de 2016.

Dichos convenios permiten reforzar y afinar los procedimientos y la coordinación entre instituciones en materia de difusión de la cultura política y democrática para la prevención en materia de delitos electorales, así como en el caso del último para definir con detalle los procedimientos, las competencias y los plazos a seguir en el desarrollo de la elección.

Programa de Resultados Electorales Preliminares

Otra de las actividades relacionadas con la preparación del proceso electoral es la puesta en marcha del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), que tiene como objetivo proporcionar a la ciudadanía información veraz y oportuna sobre los resultados preliminares de las elecciones. En este tema, el IEEM se ha caracte-

rizado por desarrollar el programa de manera interna; es decir, sin necesidad de contratar empresas privadas para su realización.

En el mismo asunto, para 2017 se ha creado la Comisión Especial para la Atención del Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteos Rápidos, la cual se encargará, entre otras actividades, de proponer al Consejo General la designación de los órganos internos responsables de la coordinación de las actividades del PREP, atendiendo las disposiciones del Reglamento de Elecciones del INE, en relación con la implementación de dicho Programa, así como de supervisar la correcta integración y funcionamiento del Comité Técnico Asesor en la materia.

El otro tema de la Comisión, el conteo rápido, que para la elección de gobernador resulta obligatorio, implica asegurar que por primera vez se realice este procedimiento estadístico, cuya finalidad, de acuerdo con el Reglamento de Elecciones del INE, es estimar con oportunidad las tendencias de los resultados finales de una elección; a partir de una muestra probabilística de resultados de actas de escrutinio y de cómputo de las casillas electorales, cuyo tamaño y composición se establecen previamente, de acuerdo con un esquema de selección específico de una elección determinada, y las conclusiones se presentarán antes de la medianoche del día en que ocurra la jornada electoral. Para ello se designó e instaló el Comité Técnico Asesor de Conteos Rápidos (Cotecora) integrado por cinco expertos en la materia, con experiencia en los ámbitos nacional y estatal.

Redistribución

Otra de las actividades que se culminó en el año 2016, que resulta de gran importancia en la etapa de preparación y desarrollo del proceso electoral en el Estado de México, es la nueva demarcación territorial de los distritos electorales locales, misma que se llevó a cabo por el INE, en ejercicio de la atribución conferida mediante la reforma electoral constitucional del año 2014.

El objetivo principal de la nueva demarcación territorial distrital fue el fortalecimiento de la representación política de la población, ya que a través de los distritos electorales se elige a los diputados de mayoría relativa.

Para llevar a cabo el proceso de distritación se tomó en consideración el censo general de población realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el año 2010, atendiendo lo establecido en el artículo 214° de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que fue el último censo registrado a la fecha del inicio de los trabajos y el que permitiría de manera objetiva determinar la población, que sería el criterio para la nueva delimitación territorial de los distritos electorales locales del Estado de México, cuya delimitación previa databa de 1996.

El procedimiento de distritación se realizó atendiendo a los criterios establecidos por el INE, mismos que se utilizaron para realizar la delimitación territorial de manera objetiva. El criterio principal fue el Equilibrio Poblacional, consistente en que se realice una distribución adecuada del total de la población en el estado y el número de personas que le corresponda a cada uno de los 45 distritos, con base en la media estatal, estableciendo para el caso un rango de +/-15 % de desviación poblacional para la totalidad de los distritos.

El siguiente criterio aplicable fue que, en los distritos integrados con municipios de población indígena, se preservó, cuando fue factible, la integridad territorial de las comunidades indígenas.

Otro más fue el de la Integridad Municipal, por ello es que los distritos se integraron preferentemente con municipios completos tal como se observa en la compacidad territorial; es decir, que los límites de los distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.

Asimismo, se consideraron los Tiempos de Traslado en función de facilitar el traslado en el interior de los distritos, tomando en consideración los tiempos de recorrido entre las cabeceras municipales y, de ser posible, las comunidades de más de 2500 habitantes; también se observó su continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el INE.

Cabe destacar que en el procedimiento se estableció la presentación de dos escenarios de distritación (el primero como escenario de partida). Los integrantes del Consejo General del IEEM llevamos a cabo reuniones de trabajo con el objeto de analizar los escenarios en mención y realizar observaciones que, en su caso, serían consideradas y coadyuvarían a la consecución de una mejor operatividad y viabilidad, tomando en cuenta que, como órgano electoral local, la experiencia y la trayectoria de los procesos electorales anteriores contribuirían de manera significativa a definir el mejor escenario de distritación.

De la misma forma, el IEEM contribuyó con la propuesta de las que serían las cabeceras distritales en los 45 distritos electorales, atendiendo los parámetros señalados en el considerando tercero del Acuerdo INE/CG195/2015 del INE, respecto a que las localidades propuestas como cabeceras contarán con la mayor población, las mejores vías de comunicación y los mejores servicios públicos. En función de que en una cabecera distrital se realizan funciones administrativas y de logística electoral para las que se requiere contar con vías de comunicación eficientes hacia la mayoría de los puntos de su ámbito distrital y, en ese mismo sentido, la cabecera distrital requiere contar con la mayor gama de servicios públicos para el desempeño de sus actividades. Las propuestas del IEEM fueron consideradas por el INE en la totalidad de los nuevos distritos.

Es así que, el 26 de agosto de 2016, el INE aprobó la Demarcación Territorial de los Distritos Electorales Uninominales Locales en que se dividen ahora el Estado de México y sus respectivas cabeceras distritales, lo que conllevó a ajustar la operatividad del proceso electoral a la nueva demarcación territorial en diversos aspectos.

La nueva distritación electoral influyó en la búsqueda y arrendamiento de inmuebles para los órganos desconcentrados en cada uno de los distritos electorales, ya que implicó buscar los espacios físicos con los requerimientos necesarios para su instalación y funcionamiento, entre ellos el de seguridad, principalmente por el resguardo de la

documentación y el material electoral de la elección, así como de la documentación electoral; es decir, las boletas y los paquetes electorales.

Es de resaltar que dicha actividad se encontraba supeditada a que se concretara la distritación en marcha, pues era necesario conocer con precisión las cabeceras distritales, ya que, como lo marca el reglamento respectivo, la sede debe estar ubicada en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Integración e instalación de las juntas distritales

Aunado a lo anterior, es relevante comentar que para cada proceso electoral ordinario resulta necesario integrar e instalar (en el caso de la elección de gobernador) las juntas distritales, correspondientes a cada uno de los distritos electorales que conforman el Estado de México, las cuales atienden en el ámbito de sus atribuciones, la organización, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral.

Esta actividad se inició con la creación de la Comisión Especial para la Designación de Vocales en Órganos Desconcentrados el día 8 de abril del 2016, misma que, en su carácter de órgano auxiliar de la Junta y el Consejo General, aprobó el Proyecto del Programa de Selección para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017, y que a su vez fue hecho de conocimiento de la Junta General, quien lo turnó al Consejo General, el cual lo aprobó a fin de que sirviera como los Lineamientos para la Designación de Vocales de las Juntas Distritales del Proceso Electoral 2016-2017, mismos que regularon el procedimiento de designación de los vocales ejecutivo, de organización electoral y de capacitación. En los Lineamientos referidos se establecieron cuatro etapas: reclutamiento, evaluación, selección y capacitación.

El procedimiento para la designación de los tres vocales se dio a conocer del 31 de mayo al 31 de octubre de 2016 con la publicación de una convocatoria, que se difundió en todo el territorio del estado a través de carteles, medios electrónicos y en medios de comunicación impresos. Para que las personas interesadas presentaran su solicitud se habilitaron dos formas de registro al concurso, la primera se podía realizar en alguna de las 15 sedes distribuidas en el territorio estatal y la segunda de forma electrónica en la página del Instituto.

En la etapa de evaluación se llevó a cabo la aplicación de un examen (1450 exámenes aplicados) con la finalidad de valorar los conocimientos electorales de quienes aspiraban a ocupar algún cargo; lo que permitió integrar los listados de hasta cuatro mujeres y cuatro hombres (buscando igualdad de oportunidades entre los géneros) con las mejores calificaciones por distrito, mismos que continuarían en la siguiente etapa.

La etapa de selección consistió en analizar la experiencia profesional y en materia electoral de los 374 aspirantes, considerando los casos de empate en calificación en el examen, quienes acudieron a la presentación de sus documentos probatorios; asimismo se llevó a cabo una entrevista y una evaluación psicométrica para contar con mayores elementos para la integración de las propuestas para la eventual designación.

Es importante mencionar que el Consejo General atendió las modificaciones a la distritación electoral que aprobó el INE, a efecto de garantizar que los aspirantes a un puesto de vocal pudieran desempeñar las funciones dentro de su distrito de residencia; por lo que se previeron acciones para en su momento ajustar a la nueva demarcación territorial la designación de vocales y la debida integración de las juntas distritales. Lo anterior derivado de que, para cuando se aprobó la distritación por parte del INE, el procedimiento para la designación ya se encontraba en marcha.

Es así que el 31 de octubre de 2016, el Consejo General, en ejercicio de la atribución conferida en el artículo 185°, fracción VI, del Código Electoral del Estado de México, aprobó designar a los vocales distritales del IEEM para el proceso electoral de 2016-2017, garantizando la adecuada integración de las 45 juntas distritales.

De forma similar, el 2 de septiembre de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió los Lineamientos para la Integración de la Propuesta y Designación de Consejeras y Consejeros Electorales Distritales, con el objetivo general de regular las tareas relativas al procedimiento, la convocatoria, la recepción, la acreditación de los requisitos, la valoración curricular, la valoración de conocimientos electorales, la entrevista escrita, así como la integración de la propuesta de lista de ciudadanos aspirantes a consejeros electorales distritales para la designación por parte del Consejo General de los consejeros distritales electorales, mismos Lineamientos con los que se seleccionaron y designaron a los ahora consejeros distritales que integran los consejos distritales del Instituto.

El 5 de septiembre de 2016, se publicó en los estrados, en periódicos, Internet, medios impresos y electrónicos, así como en la página electrónica del Instituto, la convocatoria respectiva para que las personas interesadas presentaran su solicitud y para que, con aquellos que cumplieron con los requisitos, entre los que se encontraban una valoración de conocimientos y una entrevista escrita, se conformaran las listas con mínimo 24 y máximo hasta 36 ciudadanos, de entre los cuales, el 4 de noviembre de 2016, fueron designados mediante un sorteo (atendiendo a la paridad de género), tres mujeres y tres hombres, denominados consejeros propietarios y la misma cantidad de suplentes, en cada uno de los 45 distritos electorales; logrando así que los consejos se encuentren conformados de forma plural por ciudadanos, mujeres y hombres, estudiantes, profesionistas, amas de casa, en fin, por una parte representativa de la sociedad en general, lo que contribuye con la ciudadanización en su integración.

Candidaturas independientes

Y hablando de ciudadanía y ciudadanización, uno de los derechos fundamentales del ciudadano que se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como en el Código Electoral del Estado de México, es el de poder ser votado para los cargos de elección popular, y en estos ordenamientos se contempla que el registro de candidatos le corresponde a los partidos políticos, así como a quienes decidan hacerlo de manera independiente.

El IEEM, con el objeto de garantizar a los ciudadanos mexiquenses el ejercicio de este derecho en la presente elección, emitió el 10 de noviembre de 2016 la convocatoria para candidatos independientes para contender al cargo de gobernador del Estado de México en el proceso electoral ordinario de 2016-2017, señalando en ella lo siguiente: los requisitos de elegibilidad, la documentación comprobatoria requerida, los requisitos que debería cubrir el escrito de manifestación de la intención para postularse como candidato independiente, así como los plazos e instancias para presentarlo; los formatos respectivos para cada una de las etapas o, en su caso, la página electrónica donde estarán a su disposición; así como el modelo único de estatutos de la asociación civil, a que se refiere el artículo 95° del Código Electoral del Estado de México; fecha o plazo en que el IEEM resolverá sobre la procedencia de los escritos de manifestación de la intención y los plazos y procedimiento para recabar el apoyo ciudadano; el número de firmas de ciudadanos(as) requeridas por el Código Electoral del Estado de México, que apoyen al aspirante de la candidatura para obtener el registro correspondiente; los plazos para el registro de candidaturas independientes; la autoridad competente para recibir las solicitudes de registro y llevar a cabo el procedimiento; fecha en que la se deberá resolver sobre el registro de candidaturas y los topes de gastos que pueden erogarse; así como los formatos que facilitarán el procedimiento de registro.

Es de resaltar que se recibieron 15 manifestaciones de intención para postularse como candidato independiente al cargo de gobernador, de las cuales el Consejo General determinó como procedentes ocho; dos de los interesados recurrieron la decisión y el Tribunal Electoral del Estado de México (TEEM) resolvió a su favor, por lo que son 10 las personas que se encuentran a la búsqueda del apoyo ciudadano para poder postularse al cargo de gobernador por la vía de la candidatura independiente.

Voto desde el extranjero

Otra de las novedades, que el IEEM deberá atender por primera ocasión, es la relativa a garantizar que los mexiquenses que radican en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto para elegir al gobernador, razón por la cual se deben realizar y coordinar las actividades relativas a la instrumentación y la operación del voto bajo esta modalidad, acciones específicas de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de Elecciones, los Lineamientos que para el efecto ha emitido el INE, y el respectivo Convenio General de Coordinación y Colaboración, con el fin de establecer las bases de coordinación para hacer efectivo el cumplimiento de este nuevo derecho de nuestros connacionales.

Para lo anterior, la Comisión Especial para el Voto de Mexiquenses que radiquen en el Extranjero supervisa los trabajos y actividades vinculadas con el voto bajo esta modalidad; asimismo, deberá implementar medidas para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales contenidos en la lista nominal de electores mexiquenses residentes en el extranjero; adoptar medidas oportunas para colaborar con el INE en la implementación de la estrategia de difusión, comunicación y asesoría ciudadana; proponer al Consejo General la documentación y el material electoral que serán utilizados para garantizar el voto de los mexiquenses; proveer lo necesario para que la ciudadanía mexiquense que radique en el exterior y que tenga interés en tramitar su inscripción en el listado nominal respectivo pueda obtener su instructivo y formular la solicitud correspondiente.

Monitoreo en precampaña y campaña

Una de las atribuciones de vigilancia que realiza el IEEM es la de llevar a cabo el monitoreo a medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante las precampañas y la campaña electoral, con el fin de garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos, así como para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña.

La finalidad del monitoreo anterior a las precampañas es identificar posibles actos anticipados a los plazos de precampaña o campaña que realicen los actores políticos y los ciudadanos que pretendan postularse como precandidatos o candidatos. Acción que se ve regulada con la emisión y aplicación de los Lineamientos para el Monitoreo Anticipado a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos, Internet, Alternos y Cine, previo al inicio del periodo de precampañas emitidos por el máximo órgano de dirección del Instituto.

Así, en su facultad normativa, el IEEM ha desarrollado los procedimientos que permitan realizar el monitoreo de la propaganda de los actores políticos, colocada en todo tipo de espacio y equipamiento utilizado para difundir mensajes en los exteriores y complejos cinematográficos, tomando en cuenta las modalidades de propaganda política, electoral y gubernamental; así como la normatividad relativa a los procedimientos para coadyuvar y garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los actores políticos durante el proceso electoral y verificar la transmisión de las pautas aprobadas por el INE, por parte de los concesionarios en radio y televisión, para apoyar, en su caso, la fiscalización.

Aprobando de manera simultánea un insumo principal para el monitoreo, el Catálogo de Medios Impresos, Electrónicos e Internet, para el Monitoreo de los Periodos de Precampañas, Intercampañas, Campañas, Reflexión y Jornada Electoral, del Proceso Electoral 2016-2017, mismo que contiene la lista de los medios impresos con cobertura nacional, estatal y regional; de las estaciones de radio y los canales de televisión con señal originada en el Estado de México y en la Ciudad de México, con base en el Catálogo de Medios 2016 aprobado por el INE.

Observadores electorales

En la importante tarea de garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, el Instituto preparó y emitió la convocatoria para la acreditación de observadores electorales en la presente elección que, en estricto sentido, es una atribución exclusiva del INE; sin embargo, se debe llevar a cabo en colaboración y en coordinación con el IEEM, ya que las solicitudes de acreditación de los ciudadanos se pueden presentar en los órganos de ambos institutos. Los ciudadanos que deseen ejercer este derecho tienen como plazo para la presentación de su solicitud desde el inicio del proceso electoral y hasta el 30 de abril de 2017.

Los ciudadanos acreditados como observadores electorales pueden solicitar, ante la Junta Local del INE y los órganos del IEEM, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades, siempre que no sea reservada o confidencial y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega, asimismo, podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos: instalación de la casilla, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla, clausura de la casilla, lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital, y recepción de escritos de incidencias y propuestas. Los observadores electorales podrán presentar, ante la autoridad electoral, un informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General del INE y en ningún caso los informes, los juicios, las opiniones o las conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Es así que el IEEM trabaja en la preparación de la elección de gobernador con profesionalismo, dedicación y empeño, conceptos que lo han caracterizado en los más de 20 años que ha dedicado a la organización, el desarrollo y la vigilancia de los comicios en el estado, otorgando garantías a más de 11 millones de mexiquenses para el ejercicio de sus derechos político-electorales, como electores y como actores de la contienda.

***Pedro Zamudio es presidente del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) **

100 AÑOS

DE LA CONSTITUCIÓN
Y DE NUESTRO SISTEMA
POLÍTICO ELECTORAL

PLUMA ELECTORAL



Han transcurrido 100 años desde que la Constitución Política de 1917 estableció a la Junta Emprendedora, a las Juntas Computadoras Locales y a los Colegios Electorales como las instancias encargadas de organizar y llevar a cabo los procesos electivos de Presidente de la República y de los miembros del Congreso de la Unión.

En 1946 fue promulgada la Ley Federal Electoral, creándose así la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que establecía un marco normativo para la realización de los procesos electorales para lo cual surgen comisiones electorales locales. En 1951, el Congreso de la Unión determinó diversas reformas a dicha legislación para que la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral fijara el registro o no de nuevos partidos políticos. En 1973, con nuevas reformas se instauró la Comisión Federal Electoral donde, entre otros aspectos, se les dio cabida a los partidos políticos con registro, ante dicha instancia con voz y voto respecto a la deliberación de diversos asuntos.

Cambios de mayor trascendencia se dieron en nuestro sistema político electoral a partir de la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), dándole a la entonces Comisión Federal Electoral personalidad jurídica. Entre sus atribuciones destacaba el análisis y, en su caso, el otorgamiento de registro a los partidos políticos, instancias que la legislación reconoce como entidades de interés público, con derechos y obligaciones.

Entre otros asuntos, esta legislación estableció que el Estado se encargaría de dotar a los partidos políticos de los recursos financieros necesarios para que llevaran a cabo sus actividades, siempre y cuando contaran con un registro definitivo bajo un determinado número de afiliados y la celebración de una asamblea constitutiva o el condicionado, sujeto a la obtención del 1.5% de los votos de la elección correspondiente. Además se incorporó la figura de diputados plurinominales, en donde la Cámara de Diputados aumentó de 300 a 400, 100 por esta última vía.

A los partidos se les otorgó el derecho de poder contar con espacios preestablecidos en radio y televisión. En materia de justicia electoral se establecieron mecanismos de inconformidad, protestas, quejas y reclamación por incidentes en el proceso electoral que eran ejercidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre los aspectos más destacados de la reforma electoral de 1986 tenemos el aumento de 100 a 200 del número de diputados plurinominales, así como el establecimiento de dos fórmulas de financiamiento para partidos: con base en el costo mínimo de campaña y el número de candidatos registrados y, de acuerdo con los votos y el número de diputados. También desapareció el registro condicionado de los partidos; se creó la figura de candidatura común; y se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Con la reforma de 1989-1990 surgió el Instituto Federal Electoral (IFE) como el órgano público y autónomo encargado de las elecciones federales del país; se crearon órganos locales y distritales en el país, y se conformó el servicio profesional electoral.

En la Cámara de Diputados se estableció un límite (350 diputados por partido) para que un partido obtuviera diputados plurinominales. Se instauraron cuatro tipos de financiamiento público: por actividad electoral, por actividades permanentes, por subrogación del Estado y por actividades específicas. También se establecieron reglas específicas para la instalación de casillas electorales, entre las que destacaba que fueran lugares de fácil y libre acceso, que los domicilios no debían ser casas de servidores públicos, de candidatos, establecimientos fabriles, templos, cantinas, etcétera. Se creó el Tribunal Federal Electoral.

En 1993 el entonces IFE contó con un sistema informático de resultados electorales preliminares, con acceso permanente por parte de los partidos políticos; se reguló la publicación de encuestas y sondeos de opinión. En materia de fiscalización los partidos entregaban informes de ingresos y gastos anuales y de campaña, así como se establecieron prohibiciones para el financiamiento proveniente de gobernadores, ministros del culto, empresas mercantiles, entre otros.

En la Cámara de Diputados se eliminó la cláusula de gobernabilidad y la de Senadores se conformó con cuatro de ellos por entidad federativa, apareciendo la denominación “primera minoría” (triunfo para el segundo lugar). Se estableció una doble insaculación para la selección de funcionarios de casilla, se acreditaron representantes de los partidos en las mismas y se permitió la presencia de observadores durante la jornada electoral.

El Tribunal Federal Electoral fue reconocido como la máxima autoridad en materia electoral, con facultades jurisdiccionales, entre las que destacaba la de sancionar a los partidos políticos por rebasar los topes de gastos de campaña.

De 1994 destacaría que los observadores electorales podían participar desde la preparación de la elección hasta la jornada electoral, así como se permitió la presencia de visitantes extranjeros. En 1996 quedó determinado que el financiamiento público predominó sobre otros tipos de financiamiento; la asignación del financiamiento ordinario fue de 30% de forma igualitaria a los partidos con presencia en el Congreso de la Unión y 70% de acuerdo con la votación obtenida. Los partidos tuvieron acceso permanente a los medios de comunicación. El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación.

En 2002 se estableció que los partidos debían promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo que se tradujo en que los partidos no podían rebasar el 70% de candidatos propietarios de un mismo género. Asimismo, los partidos debían garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones; normas que aún están lejos de garantizar un equilibrio real entre hombres y mujeres.

En 2005 se da cabida para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar por Presidente de la República, generando con ello una lista nominal para el voto en el extranjero y la regulación de dicho voto. Quedó prohibida la realización de campañas electorales en el extranjero.

La reforma electoral de 2007-2008 estableció la renovación escalonada del Consejo General del IFE, máximo órgano electoral en nuestro país. Se prohibió la afiliación corporativa. Se reguló el proceso de liquidación de los recursos de los partidos que en alguna competencia electoral perdían su registro. Se establecieron nuevas reglas para el financiamiento basado en los datos de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en los resultados de la votación, así como se determinaron montos para gastos de campaña equivalente al 50% del financiamiento público ordinario en año de la elección presidencial y al 30% cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados; se estableció un tope de gastos de campaña. A la par se regularon las precampañas electorales.

De esta reforma destaca también que los partidos debían incluir por lo menos el 40% de sus candidatos registrados de diputados o senadores, de un mismo género.

De la reforma constitucional de 2012 destacamos que se regularon las consultas populares e iniciativas ciudadanas, en donde el IFE era el responsable de organizar, operar y dar el cómputo de los resultados de dichas consultas ciudadanas. Asimismo, se amplió el derecho a ser votado a los ciudadanos que participaran en elecciones de manera independiente, dándole espacio a las llamadas candidaturas independientes.

Finalmente, arribamos a la reforma constitucional de 2014, materializada en varias leyes secundarias en 2015, en donde se crea el Instituto Nacional Electoral (INE) con más de 70 nuevas atribuciones en comparación con el otrora IFE, entre las que destacan la facultad de la capacitación electoral, su responsabilidad en cuanto a la emisión de reglas en materia de resultados electorales, encuestas y sondeos de opinión, de la observación electoral, conteos rápidos y en torno a la producción de materiales electorales. Adquirió la responsabilidad de poder organizar los procesos electorales locales a petición de las instancias locales, así como ostenta la facultad de nombrar y remover a los consejeros electorales de las entidades federativas y de la Ciudad de México (antes esta función la ejercían los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hoy Ciudad de México).

En términos de la competencia electoral se estableció un nuevo umbral para conservar el registro, el 3% en

cualquier elección. Asimismo, surgió la posibilidad de crear coaliciones (alianzas electorales) así los partidos pueden establecer ir en coalición total (100% de la totalidad de los candidatos) o parcial (50% de las candidaturas) o flexibles (25% de las candidaturas).

La fiscalización de los partidos políticos quedó a cargo único del INE. Se instauró el derecho de los candidatos independientes para acceder a tiempos en radio y televisión.

En materia de justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adquirió la responsabilidad de resolver quejas o denuncias en materia de radio y televisión, propaganda electoral y actos anticipados de precampaña y campaña, entre otras más, esto en concordancia con el establecimiento de un nuevo sistema de nulidades para las elecciones federales y locales.

Se estableció la reelección, así para el caso de los senadores, éstos podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y para el caso de los diputados federales hasta por cuatro periodos. En el caso de los cargos de presidente municipal, síndicos y regidores se permitió la elección consecutiva por un periodo adicional, siempre y cuando el mandato en los ayuntamientos no rebase el periodo de cuatro años.

Y uno de los aspectos que largamente han sido invocados es la paridad de género. Se crearon reglas para garantizar la paridad de género en las candidaturas para los legisladores federales y locales.

Como podemos ver en este largo recorrido de 100 años. Han sido muchas las reformas a nuestro sistema político electoral que hoy crece fortalecido y que aún no acaba de delimitarse por las necesidades tanto de actores políticos como de las perspectivas que necesita la ciudadanía. Sin embargo, es uno de los más robustos y complejos que hay en el mundo, y nos ha permitido transitar en democracia; son las reglas que operan el día de hoy y que estarán, seguramente, escenificando el proceso electoral federal de 2018. 

La designación de los consejeros electorales del INE

Por Francisco Rojas



Procedimiento de designación de consejeras y consejeros del Instituto Nacional Electoral de 2014

Francisco Antonio Rojas Choza ([@rojaschoza](#))

Desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990 hasta el Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, se han realizado un total de 7 procedimientos de designación de consejeros. En un principio, la denominación del cargo fue el de consejeros magistrados, seguido de los consejeros ciudadanos, hasta llegar a la concepción actual del consejero electoral. El presente texto se concentra en desarrollar el antecedente directo de la convocatoria que este año se encuentra en marcha: el procedimiento de designación de consejeros y consejeras electorales del Instituto Nacional Electoral llevado a cabo en 2014.

Aunque pudieran parecer mínimas las diferencias entre ambos procedimientos van más allá del número de vacantes a designar¹, merece ser señalado el retiro de la autonomía del Comité Técnico de Evaluación (CTE) para definir los criterios a través de los cuales se dotará de elementos objetivos para evaluar a los aspirantes en 2017, pues su metodología será establecida por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (JUCOPO), resuelta en una intervención de un órgano político, en una etapa del procedimiento de designación de las consejeras y consejeros del INE que en principio debería caracterizarse por la carencia de determinaciones políticas que afectan o vinculan su desempeño.

Cabe recordar que tanto el procedimiento de 2014, como el que se encuentra en ejecución, operan a través de los mismos parámetros constitucionales; es decir, entre ambos periodos, no ha mediado modificación alguna del texto constitucional que permita suponer amplias diferencias en cada una de las designaciones. Sirva el presente texto para conocer de manera detallada la forma en la que se desarrolló el procedimiento para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Nacional Electoral en 2014 y que de ello se pueda dar puntual seguimiento a la designación de tres consejeros en 2017.

Inicio del procedimiento de designación de consejeras y consejeros del INE en 2014

El 18 de febrero de 2014, la JUCOPO dio por iniciado el procedimiento con el cual se daría vida a la primera integración del INE con la aprobación por mayoría² del “Acuerdo por el que se propone al pleno el proceso para la integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales del consejo general del Instituto Nacional Electoral” (Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 2014).

En términos generales, el acuerdo se ajustó al contenido del Apartado A de la Fracción V del artículo 41° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que había sido reformado para configurar al nuevo sistema nacional de elecciones que rige al país. Asimismo, se replicaron los requisitos para ser designado consejero electoral del INE establecidos en el texto constitucional

Además, la JUCOPO estableció los documentos que conformarían el expediente individual de cada uno de los aspirantes, precisando la obligatoriedad en la presentación de todos y cada uno de ellos, de lo contrario, se negaría la recepción de solicitud de inscripción en el procedimiento de selección de consejeros y consejeras del INE. Entre esos documentos destaca la solicitud de textos de autoría exclusiva del aspirante, o bien la realización de un ensayo relacionado al proceso de creación del INE y sus efectos en el sistema político electoral mexicano.

Por último, el acuerdo estableció claramente las principales etapas del procedimiento. No se definieron aspectos específicos de las actividades a desarrollar por el CTE, únicamente aquellos sustantivos a la norma jurídica. En total se determinaron 9 etapas, donde las tres últimas de ellas hacían referencia al procedimiento de insaculación que obliga a realizar la designación en caso de que la Cámara de Diputados no culmine el procedimiento a través de la votación de sus integrantes.

Tabla 1. Calendario del procedimiento de designación de consejeros y consejeras del INE

Etapas	Fecha
Designación de los integrantes del Comité Técnico de Evaluación	A más tardar el 20 de febrero de 2014
Instalación del Comité Técnico de Evaluación	21 de febrero de 2014
Inscripción de aspirantes	Del 21 de febrero al 5 de marzo del 2014
Remisión del Comité de Evaluación de las listas de candidatos a la Junta de Coordinación Política	A más tardar el 1 de abril de 2014
Votación de las propuestas de candidatos por parte de la Junta de Coordinación Política	A más tardar el 8 de abril de 2014
Votación por el Pleno de la Cámara de Diputados	A más tardar el 8 de abril de 2014
En su caso, insaculación por el Pleno de la Cámara de Diputados	10 de abril de 2014
En su caso, remisión de las listas al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	10 de abril de 2014
En su caso, insaculación por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	A más tardar el 16 de abril de 2014

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 2014.

Integración del Comité Técnico de Evaluación

El CTE constituyó el organismo conformado con el único propósito de llevar a cabo las etapas del procedimiento de designación de los consejeros y consejeras del INE, relativas a la verificación del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las y los aspirantes, así como la valoración de su idoneidad para desempeñar el cargo (Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 2014). De acuerdo con el Apartado A de la fracción V del artículo 41° de la CPEUM, dicho comité se conforma por 7 integrantes, 2 de ellos designados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); 2 por el órgano garante de transparencia, cuya denominación era Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) –hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales– (INAI); y 3 por la JUCOPO.

Basados en el acuerdo del 18 de febrero de 2014, los perfiles que integren el Comité tendrían que ser "...personas de reconocido prestigio a nivel nacional, con acreditado compromiso democrático y con la experiencia suficiente para el análisis y evaluación de los perfiles y trayectorias de las y los aspirantes..." (Diario Oficial de la Federación, 19 de febrero de 2014, p. 2). No obstante, el acuerdo no especifica mecanismo alguno mediante el cual la JUCOPO realizaría sus designaciones y que resultara en perfiles a quienes se les pudiera asociar con las características deseadas.

En el caso particular de la CNDH y el IFAI se entiende que, al ser órganos constitucionales autónomos, tuvieron la potestad de establecer la forma en la que se realizó la selección de los aspirantes que respectivamente correspondieron a cada uno.

Como ya se advertía, para el caso particular de la selección realizada por la JUCOPO, no existió mecanismo alguno más que el acuerdo entre los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. Del acta de la reunión de la JUCOPO de fechas 19 y 20 de febrero se desprende que no se realizó análisis alguno de los currículos de quienes fueron designados; esto fue así, pues en la propia reunión luego de realizadas las selecciones de los tres perfiles, se instruyó a la Secretaría Ejecutiva de la Cámara que circulara dichos documentos entre los grupos parlamentarios. A pesar de lo anterior, se designó por mayoría de votos a las siguientes personas:

1. Jorge Efraín Moreno Collado

2. Alejandro González Alcocer

3. Ricardo Becerra Laguna

Con independencia del perfil de las personas designadas por la JUCOPO, su selección ocurrió en un brevísimo lapso de tiempo, sin mediar la posibilidad de valorar un universo más amplio de personas.

Ahora bien, en el caso particular de la CNDH, de acuerdo con el acta de la Sesión Extraordinaria 316 del Consejo Consultivo de la Comisión, de fecha 17 de febrero de 2014 se desprende que previo a la emisión del multicitado acuerdo, el día 13 de febrero de 2014, Silvano Aureoles Cornejo, entonces Presidente de la JUCOPO envió un comunicado donde solicitó realizar el nombramiento de 2 personalidades de reconocido prestigio a nivel nacional así como el método utilizado para realizar dichos nombramientos. Por tanto, el Presidente de la CNDH solicitó a los miembros de su Consejo Consultivo que 2 de ellos lo acompañaran en la toma de decisión –aparentemente discrecional pues no refieren mecanismo alguno– de los 2 integrantes del Comité que les correspondían. Por unanimidad de votos, la consejera Ninfa Delia Domínguez Leal y el consejero Mariano Azuela Güitrón, junto al Presidente Raúl Plascencia Villanueva, estuvieron al frente de dicho encargo y del cual derivaron los ciudadanos:

4. José Antonio Lozano Diez

5. Tonatiuh Guillén López

Por último, con respecto a los nombramientos por parte del IFAI, del Acta de la Sesión de su cuerpo colegiado, con fecha del 19 de febrero de 2014, se extrae que la decisión se tomó igualmente de manera discrecional, pues el mecanismo descrito para tal fin constó de una propuesta de hasta 3 candidatos o candidatas realizada por cada uno de los miembros del pleno para posteriormente realizar una votación de la que se extrajeran los nombres de quienes integrarían el Comité, quedando nombradas las siguientes personas:

6. Enrique Cárdenas Sánchez

7. María Soledad Loaeza Tovar

Los 3 órganos encargados de conformar al Comité Técnico de Evaluación (CTE) contaron con un breve espacio de tiempo. Asimismo, los 7 integrantes del CTE tuvieron que dar inicio al procedimiento de manera inmediata, dejando sin margen alguno para implementar mecanismos de mayor complejidad como exámenes de conocimientos que otorgaría elementos objetivos para la evaluación de los perfiles

Etapas de valoración de requisitos legales, evaluación de perfiles y conformación de listas de candidatos

El 21 de febrero de 2014 –un día después de su nombramiento–, el CTE emitió el primer boletín –de 6 que se emitirían a lo largo de su participación– en el cual establecieron sus reglas de operación que consistieron en definir a los boletines como medio a través del cual se informara acerca del avance y desarrollo del trabajo encomendado; se fijó el día 26 de febrero como el inicio de la revisión de los expedientes individuales, así como fecha límite para que el propio CTE emitiera los criterios con los que iba a realizar la evaluación. El CTE solicitó la digitalización de los expedientes; se propuso la publicación del currículum de los aspirantes a partir del 5 de marzo de 2014 en la página de Internet de la Cámara de Diputados; se anunció que durante la siguiente sesión del CTE se discutirían los procedimientos de revisión de los requisitos sustantivos y la mecánica de evaluación de las y los aspirantes. Por último, se programaron sesiones ordinarias de la CTE todos los días martes hasta la conclusión del procedimiento, así como sesiones extraordinarias cuando así se requiriera (CTE, 2014).

En cumplimiento al plazo que la CTE se impuso, el día 25 de febrero emitió un segundo boletín en donde se detallaron los criterios de evaluación. Asimismo, se sujetó a los integrantes del CTE a restricciones que sirvieran para disminuir posibles conflictos de interés con los aspirantes. De tal forma que se suspendió cualquier entrevista dada a los aspirantes durante la duración del procedimiento, exceptuando aquellas que formaran parte del propio procedimiento. De manera detallada, los criterios aprobados por el CTE fueron los siguientes:

a. Conocimientos, considerando:

i. El ensayo de autoría propia, de un máximo de 10 cuartillas, relativo al INE y sus efectos en el sistema electoral mexicano.

- ii. Publicaciones del autor en materia electoral, en su caso.
- iii. Formación académica idónea para los puestos a Consejero Electoral y Presidente del Consejo del INE.
- iv. Actividades de docencia en la materia político electoral y materias relativas al Estado y vida pública en México.

b. Experiencia electoral, considerando:

- i. Vinculación con procesos electorales locales o federales, con su diversidad de modalidades, institucionales y directas o indirectas.

c. Trayectoria personal, considerando:

- i. Experiencias que indiquen compromiso con los asuntos públicos.
- ii. Actividades de solidaridad o promoción de problemáticas sociales.
- iii. Participación o vinculación con asociaciones civiles.
- iv. Actividades de difusión y capacitación relativas a la materia electoral.

d. Trayectoria profesional, considerando:

- i. Movilidad ascendente en su experiencia profesional.
- ii. Experiencia en organismos o actividades que muestren capacidad de trabajo colegiado.
- iii. Experiencia en funciones y actividades que muestren capacidad de gestión, de decisión y responsabilidades significativas.
- iv. Elementos sobresalientes de la trayectoria profesional.

e. Solvencia ética, considerando:

- i. Fama pública.
- ii. Reconocimientos recibidos.

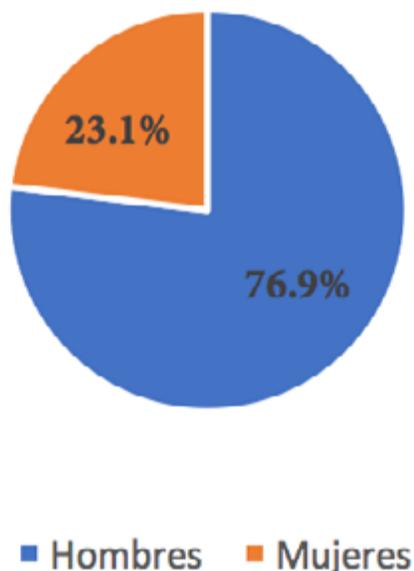
En una segunda etapa, el procedimiento de evaluación incluye la preselección de un grupo de aspirantes, definido con base en los elementos arriba indicados, los y las cuales serán citados (as) a una entrevista con el Comité Técnico de Evaluación. El objeto de esta entrevista consiste en evaluar su idoneidad a integrar las listas que se enviarán a la JUCOPO (CTE, 2014).

El CTE se limitó a diseñar un modelo que permitiera sistematizar la información que entregarían los candidatos, para a partir de ella ponderar las cualidades. Solamente incluyó al procedimiento una etapa de entrevistas, luego de una primera depuración de los aspirantes realizada por el CTE³

La ciudadanía interesada dispuso de 12 días naturales para realizar su registro. No existe evidencia alguna de que la Cámara de Diputados o que el CTE ordenara la difusión de la convocatoria más allá de los medios oficiales⁴. La recepción de documentos se concentró en la sede del palacio legislativo; es decir, no se consideró habilitar alguna sede alterna en el interior del país, ni tampoco el envío de la documentación por vía postal.

El 5 de marzo, a las 19:00 cerró el plazo para la entrega de documentación y registro de aspirantes. La participación da cuenta de 307 personas, de las cuales la mayor parte fue del género masculino, con 236 registros, mientras que las aspirantes del género femenino fueron 71.

Gráfica 1. Porcentaje global de aspirantes por género



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados (2014)

Cabe destacar que el CTE tuvo la virtud de permitir la participación ciudadana a través de la recepción de escritos que hicieran referencia tanto al procedimiento como a los propios aspirantes; para ello determinó que la Secretaría General de la Cámara de Diputados realizara dicha recepción. El CTE afirma haber dado respuesta a la totalidad de inquietudes, solicitudes e inconformidades recibidas a través de los escritos (CTE, 2014, 21 de marzo).

El día 13 de marzo de 2014, el CTE anunció la finalización del proceso de revisión de los 307 expedientes recibidos. Detallando que cada uno de ellos fue revisado a profundidad por al menos 2 de los 7 integrantes, y discutidos y evaluados por la totalidad de sus miembros. De dicho ejercicio se realizó un filtro que terminó por eliminar a

más del 75% de los y las aspirantes, pues sólo continuarían a la etapa de entrevistas 71 personas; 24 mujeres y 47 hombres.

Conocidos los 71 nombres, entre los días 17 y 18 de marzo de 2014, el CTE realizó entrevistas presenciales con cada uno de las y los aspirantes. Todas las entrevistas fueron videograbadas; sin embargo, su transmisión no se realizó en vivo, y, al día de hoy no es posible encontrar el material, a pesar de que el propio CTE ordenó su resguardo y publicación⁵. Durante las entrevistas, la totalidad de los miembros del CTE se encontraron presentes y se enfocaron en evaluar el conocimiento de los aspirantes.

Al finalizar la entrevista, el CTE se dedicó a seleccionar a los mejores 55 perfiles, divididos en 11 grupos de 5 integrantes cada uno. Un grupo para cada cargo disponible: 2 mujeres y 3 hombres para el cargo de Presidente del Consejo General del INE en el primer grupo. Además sus integrantes fueron distribuidos en distintos grupos: 3 grupos para las vacantes cuyo periodo era de 9 años, 4 grupos para las vacantes de 6 años y 3 grupos para las vacantes de 3 años. Uno de los grupos pertenecientes a cada periodo correspondía a integrantes del género femenino, el resto eran grupos integrados exclusivamente por hombres. Es decir, el CTE arrojó un listado de 15 mujeres y 40 hombres, con lo cual se garantizó que una tercera parte de los miembros del Consejo General del INE fueran mujeres. Por lo que el CTE no privilegió la paridad de género, pues la proporción fue dispar entre los géneros.

Con la emisión del listado por parte del CTE, el día 21 de marzo de 2014 concluyó su participación en el proceso de designación de consejeras y consejeros del INE. Se evidenció un trabajo exhaustivo y profesional; no obstante, careció de suficientes elementos de transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo, hacer públicas las cédulas de evaluación de los expedientes y de las entrevistas realizadas que permitieran constatar ante la opinión pública así como las diferencias entre los aspirantes que justificaron la reducción paulatina que sufrió el número de personas en contienda.

A continuación, la JUCOPO tuvo que lograr acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios para la designación de los integrantes del Consejo General del INE. Dicha etapa se caracterizó por su opacidad y no es posible extraer elemento objetivo alguno como sustento de la designación final. Sólo se hizo evidente el acuerdo de facto para la designación de quienes se desempeñaban como consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, con excepción de la entonces Consejera Presidente del IFE, María Marván Laborde, pues los consejeros electorales Lorenzo Córdova Vianello, Marco Antonio Baños y Benito Nacif Hernández formaron parte de la propuesta votada en primera instancia por la JUCOPO y en segunda, por el Pleno de la Cámara.

Del acta de la reunión de la JUCOPO del 3 de abril de 2014 es pertinente hacer mención que todos los grupos parlamentarios se manifestaron a favor de la integración propuesta, con el voto en contra de Movimiento Ciudadano quien se manifestó en desacuerdo con el método implementado durante la totalidad del procedimiento. Asimismo, se documentó la abstención del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo quienes manifestaron que la propuesta no se había circulado con anterioridad, por lo que reservarían su voto a la sesión del pleno.

Cabe recordar que la CPEUM establece que la designación de los consejeros debe realizarse por el Pleno de la Cámara de Diputados con una votación de al menos 2 terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de tal forma que en la sesión celebrada en igual fecha que la reunión de la JUCOPO, en estricto apego a los plazos impuestos y ante el riesgo de una probable insaculación⁶, el Pleno de la Cámara de Diputados votó la propuesta de la JUCOPO sobre los integrantes del Consejo General del INE con la siguiente votación se aprobó la designación de los consejeros del INE:

Tabla 2. Votación en Cámara de Diputados de los consejeros del INE

Votos	total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PANAL	MC
favor	417	208	100	63	25	9	10	2
contra	41	0	1	23	0	3	0	14
abstención	4	0	0	2	0	1	0	1
ausente	38	5	13	13	3	1	0	3

Fuente: Cámara de Diputados (2014).

Tabla 3. Consejeros electorales del INE

Consejero	Cargo Duración	Partido Impulsor
Lorenzo Córdova Vianello*	Presidente 9	PRI - PAN - PRD
Adriana Margarita Favela	9	PRI
Marco Antonio Baños*	6	PRI
Enrique Andrade González	6	PRI
Beatriz Eugenia Galindo Centeno	3	PRI
José Roberto Ruiz Saldaña	9	PAN
Benito Nacif Hernández*	6	PAN
Arturo Sánchez Gutiérrez	3	PAN
Ciro Murayama Rendón	6	PRD
Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles	6	PRD
Javier Santiago Castillo	3	PRD

*Eran consejeros electorales del IFE al momento de su designación.

Fuente: Elaboración propia con base en (Becerra, 2016)

Para concluir, es necesario dar cuenta de que la totalidad del procedimiento, incluyendo su etapa final de designación no arribó a instancias jurisdiccionales por demandas realizadas por alguno de las o los aspirantes. Solamente se interpusieron 2 JDC por parte del diputado Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara⁷ (SUP-JDC-228/2014 y SUP-JDC-335/2014), mismos que fueron desechados de plano por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al carecer de interés legítimo para reclamar el proceso. A pesar de lo anterior, la propia demanda del diputado evidenció falencias en la información brindada tanto por la JUCOPO como por el CTE.

El procedimiento realizado en 2014 constituyó un avance significativo con relación a los mecanismos implementados con anterioridad a la creación del INE. La inclusión de una instancia de insaculación garantiza que el Consejo General se integre independientemente si la Cámara de Diputados logra los consensos para conformarlo. Aunado a lo anterior, cabe destacar la existencia del CTE cuya función debe derivar siempre en la emisión de un listado con los mejores aspirantes en contienda, para que a partir de ella se realicen las selecciones de quienes serán

consejeros o consejeras electorales. A pesar de lo anterior, el procedimiento aún adolece de suficientes mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permitan a la opinión pública valorar, con suficiencia y etapa por etapa, las razones objetivas por las cuales un aspirante queda descartado y otro continúa en la contienda. Lo anterior no parece ser subsanado en 2017 y, en su lugar, se tiene la impresión de que existe un retroceso cuando la JUCOPO interviene las funciones del CTE.

***Francisco Antonio Rojas Choza es estudiante de la maestría de Análisis Político en la Universidad de Guanajuato y coordina el Observatorio Electoral de Strategia Electoral.**

Fuentes de información

Becerra, P. (2016) El Instituto Nacional Electoral y los OPLEs. Balance del proceso electoral de 2015. Ponencia para el Cuarto Congreso Internacional de Ciencia Política.

Cámara de Diputados, (2014, 19 de febrero). Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se propone al Pleno el Proceso para la Integración del Comité Técnico de Evaluación y la convocatoria para la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. México: Diario Oficial de la Federación.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2014, 17 de febrero) Acta de la sesión extraordinaria 316 del Consejo Consultivo. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Cámara de Diputados (2014, 19 – 20 de febrero) Acta de la reunión de la Junta de Coordinación Política. México, Junta de Coordinación Política.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (2014, 19 de febrero) Acta de la sesión ACT-PUB/19/02/2014. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Comité Técnico de Evaluación (2014, 21 de febrero). Boletín número 1.

_____ (2014, 25 de febrero). Boletín número 2.

_____ (2014, 4 de marzo). Boletín número 3.

_____ (2014, 10 de marzo). Boletín número 4.

_____ (2014, 13 de marzo). Boletín número 5.

_____ (2014, 21 de marzo). Boletín número 6.

¹ En 2014, la integración del Consejo General fue completa, es decir, se designaron un total de 10 consejeros electorales y un consejero presidente. Mientras que en 2017 se designarán a 3 consejeros o consejeras dado el escalonamiento vigente en la integración

del órgano colegiado.

² Con los votos a favor de los Diputados Silvano Aureoles Cornejo, Luis Alberto Villarreal García, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Arturo Escobar y Vega, y de Ricardo Monreal Ávila. Por otro lado, Alberto Anaya Gutiérrez, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y la Diputada María Sanjuana Cerda Franco votaron en contra. Llama la atención observar el documento original del Acuerdo, en el apartado de firmas aparece una leyenda en el nombre del Diputado Monreal que señala “en contra” (DOF, 2014 y JUCO-PO, 2014)

³ La primera depuración s realizó durante la inscripción de aspirantes, pues aquellos que no entregaran alguno de los documentos exigidos en la convocatoria les era negado su registro. No existe registro alguno del número de personas a quienes se les fue denegado el registro, tampoco se interpuso Juicio de Protección de Derechos Político Electorales (JDC) alguno por parte de los aspirantes en esta etapa.

⁴ Gaceta Parlamentaria, Diario Oficial de la Federación y Página Web de la Cámara de Diputados.

⁵ Paradójicamente, en el canal de YouTube del Congreso, es posible rastrear las entrevistas del proceso previo realizado durante 2013 y que fuera finalizado sin designación alguna en diciembre del mismo año.

⁶ Cabe recordar que, desde 2014 en caso de que la Cámara de Diputados no realice la votación o bien, la designación no alcance las dos terceras partes de los votos de sus miembros presentes, el Pleno debe realizar un proceso de insaculación. De no realizarse, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ejecutará.

⁷ En aquel entonces, parte del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, hoy dirigente estatal en Veracruz del Partido Movimiento de Regeneración Nacional. 



LIBROS

LAS Y LOS AUTORES PRESENTAN SUS RECIENTES
PUBLICACIONES

Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.)

**REFORMAS A LAS
ORGANIZACIONES DE PARTIDOS
EN AMÉRICA LATINA**

(1978–2015)



ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS



PUCP

De Flavia Freidenberg ([@flaviafrei](#)) y Betilde Muñoz-Pogossian ([@BeticaMunozPogo](#))

Editado por la Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político. Perú, 2016.

Una de las actividades más dinámicas de la política latinoamericana ha sido la de cambiar constantemente las reglas de juego de sus sistemas políticos. Más de 250 reformas electorales se han realizado en 17 países de la región entre 1978 y 2015. A pesar de esa intensidad reformista, han sido pocos los trabajos que se han dedicado a su estudio, a la identificación de las coyunturas críticas que han generado esos procesos de reforma, a las dinámicas de la negociación y, especialmente, a las consecuencias que las reformas tienen sobre la dinámica del sistema político, los niveles de gobernabilidad o su representatividad.

Este libro es fruto del esfuerzo colectivo de 23 politólogos y abogados, que trabajan en Europa, Estados Unidos y América Latina, que identificaron un vacío importante en el conocimiento de las reformas electorales de América Latina y sus efectos sobre otras dimensiones políticas. Este vacío tiene que ver con 3 cuestiones claves. Primero, los estudios sobre las reformas se caracterizan por una visión parroquialista y de nacionalismo metodológico (sin pensar lo que ocurre con esas mismas reformas en perspectiva comparada). Segundo, existe poco interés en analizar a las reformas como procesos estratégicos que pueden cambiar el conjunto de incentivos con los que participan los políticos y sus partidos. Tercero, la aproximación metodológica suele ser descriptiva (cuentan qué se ha reformado y no cómo se ha reformado) y casi nunca exploran los factores causales ni los efectos de esas reformas sobre otras dimensiones sistémicas.

Reunidos en torno a un proyecto de investigación que consiguió financiamiento en una fase inicial de la Organización de Estados Americanos y del National Endowment for Democracy (NED) y tras la discusión de los textos en un Seminario organizado en Buenos Aires, gracias al apoyo de la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los estudios buscan llenar esos vacíos desde una perspectiva intersectorial (diálogo necesario entre académicos y practitioners), diversidad de aproximaciones metodológicas y de enfoques teóricos.

El principal aporte de esta obra ha sido la identificación de 4 áreas de reformas críticas que se han realizado en las últimas décadas en la región y que se presentan como las más significativas, dado que han sido los aspectos sobre los que las élites partidistas han impulsado más reformas. Esos temas son a) la democracia interna y los procesos de selección de candidaturas; b) el liderazgo y la representación política de las mujeres; c) el financiamiento político y, de manera específica, d) el modo en que las reformas electorales han impactado sobre otras dimensiones del sistema político y las reacciones que las mismas han generado impulsando otros cambios institucionales.

Los trabajos evalúan las reformas en dos sentidos: los mecanismos que las generan (viendo las reformas como variable dependiente) y los efectos que tienen sobre otras dimensiones como el comportamiento de los partidos; la dinámica de la competencia de los sistemas de los partidos, los niveles de gobernabilidad democrática o la representatividad política (esto es como variables independientes). Los resultados de los estudios evidencian que no existe una fórmula mágica respecto a las reformas electorales (no hay recetas únicas); que normalmente se realizan muy malos diagnósticos (que dificultan la identificación de los problemas reales); que la agenda y la formulación de propuestas es de autistas, muchas veces alejadas de las características reales del contexto y con poco conocimiento y evaluación de lo que ha ocurrido en otros momentos y países con esas mismas reformas. 🇸

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL INE Y EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2003-2016

María Marván Laborde | Fabiola Navarro Luna



Transparencia y Acceso a la información en el INE y en los partidos políticos (2003-2016)

De María Marván Laborde (@MarvanMaria) y Fabiola Navarro (@FabiolaNavarro)

Editado por el INE e IJ-UNAM. México, 2017.

En enero de 2017, el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, publicaron el libro *Transparencia y Acceso a la información en el INE y en los partidos políticos, 2003-2016*, para dejar constancia de lo que ha sido el derecho a la información electoral en el ámbito federal en su primer ciclo que cerró en el año 2016.

A lo largo de 4 capítulos las autoras repasan las rutinas, transformaciones y los contextos de las reformas en materia de transparencia en el ámbito del IFE-INE y los partidos políticos. Estos cambios se abordan a partir del paralelismo entre el desarrollo del derecho a la información y las normas electorales. Por esta razón, sostienen que aunque las 3 grandes reformas constitucionales a los artículos 6° y 41° de los años 1977, 2007 y 2014 se realizaron con motivaciones y negociaciones distintas, se pueden explicar coincidentemente. Quizá por ello, es también que en el año 2014 las leyes federales sobre derecho de acceso a la información y electoral se volvieron leyes generales provocando que los institutos federales se transformaran en instituciones de carácter nacional, lo que cerró un ciclo e inició otro. El libro trata de ese ciclo que se cierra y que abarca 13 años.

Derecho a la información electoral en el ámbito federal

Desde su creación el IFE desarrolló verdaderas políticas públicas de transparencia, los hechos políticos que le dieron origen en 1990 no daban espacio para la opacidad, era indispensable construir confianza, de suerte que resultó una buena estrategia abrirse al escrutinio de los partidos y de la sociedad. Muy pronto se ganó la legitimidad de la que carecía la Comisión Federal Electoral. Así se entendió y así ha funcionado el IFE. Ello explica la presencia de los partidos políticos en los diversos espacios y comisiones del IFE, donde se deliberan asuntos de la organización y vigilancia de los procesos electorales.

La transparencia y el acceso a la información en posesión del IFE, hoy INE, nacieron del interés institucional propio para construir confianza en el árbitro electoral. Desde el año 2002 se incorporó al régimen de la transparencia y el acceso a la información un doble carácter: de sujeto obligado directo por un lado, y como intermediario para acceder a la información en posesión de los partidos, por otro.

A partir de su incorporación al régimen de obligaciones de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y archivos, el IFE funcionó en una doble vertiente para garantizar esos derechos en su actuación y en la de los partidos políticos. Tuvieron que pasar 13 años desde la aprobación de la primera ley federal de transparencia para que los partidos políticos alcanzaran el estatuto jurídico de sujetos obligados, directos en el cumplimiento de obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Las generalizaciones de la primera ley de transparencia (2002) y la falta de marcos conceptuales precisos en temas como la protección de datos personales, sobre todo en los primeros años que siguieron a la aprobación de la

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), tuvieron que ser resueltas y aclaradas en el campo electoral por las propias autoridades electorales a través de una profusa y dinámica reglamentación. La experiencia se convirtió en maestra de las exigencias.

La transparencia y el acceso a la información de los partidos políticos no se pueden explicar sin las acciones llevadas a cabo por el IFE (hoy el INE), y sin los novedosos análisis y decisiones que en su momento realizaron los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS-TEPJF) de la integración 1996-2006, pues a partir de sus fallos se expandieron las normas de la LFTAIPG a los partidos políticos.

A pesar de no pocas resistencias, los partidos políticos por su parte han mejorado gradualmente el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, así lo indican las evaluaciones que rigurosamente realiza la autoridad electoral periódicamente para revisar el estado y disponibilidad de la información. Existen por supuesto variaciones en el grado de cumplimiento entre los partidos políticos, pero la afirmación anterior es válida para la generalidad de ellos. El conjunto de normas electorales, especialmente las de fiscalización, junto con las normas de transparencia y acceso a la información han generado que los partidos mexicanos deban entregar grandes cantidades de información a la sociedad. La información es pública y está disponible al escrutinio de las personas.

En los años que van del 2014 al 2016 se incrementaron las obligaciones de transparencia de los partidos políticos. Desde entonces tanto la Ley General de Partidos Políticos como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contienen obligaciones específicas de transparencia para los partidos políticos. Veremos en los próximos años si la proliferación de obligaciones de transparencia favorece la nitidez en la comunicación entre sujetos obligados y ciudadanía o, por el contrario, dificulta al ciudadano la obtención y comprensión de la información pública.

Con el nuevo marco normativo la información de los partidos políticos se les debe solicitar en forma directa. En el universo de la información de los partidos existe un conjunto de información llamemos “nacional” perfectamente identificable y accesible, y otro referido a un ámbito estatal y municipal que es menos claro por estar disperso. Su información está organizada de diversas maneras porque entre ellos claramente hay organizaciones heterogéneas.

Aunque hay un cumplimiento dinámico de los partidos políticos aún hace falta mucho por mejorar. Hay avances en el cumplimiento de las obligaciones, pero también hay importantes retos que los partidos políticos deben resolver.

Contenido

El libro tiene como objetivo dejar testimonio de la evolución del desarrollo de las políticas públicas de transparencia y del derecho de acceso a la información pública en el Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y en los partidos políticos. El período estudiado comprende de 1990 hasta 2016; entre 1990 y 2002 se estudian medidas de transparencia que precedieron a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Los capítulos posteriores estudian el período de 2002 hasta 2016, época de vigencia de la LFTAIPG hasta su derogación y transición al Sistema Nacional de Transparencia. En apenas 3 lustros ha habido un amplio desarrollo normativo e institucional, la sociedad se apropió rápidamente de este derecho y aprendió a hacer uso de él de manera cotidiana.

El libro consta de cuatro capítulos en los que se entrelaza la historia del Instituto Federal Electoral (1990-2014) y del Instituto Nacional Electoral (2014-2016) con el desarrollo de las políticas públicas de transparencia, del derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y archivos. Si bien es cierto que la LFTAIPG se aprobó en 2002, las autoras sostienen que desde que se instituyó el IFE, en 1990, se implementaron políticas públicas que pueden ser entendidas como precursoras de la transparencia, entre otras cosas porque su propósito esencial fue tener la mayor apertura posible frente a todos los partidos políticos y asegurar que todas sus decisiones fueran claras para la ciudadanía; esta apertura sería clave en el proceso de construcción de legitimidad de la autoridad electoral después del cuestionado proceso electoral de 1988.

El capítulo 1 tiene 3 grandes apartados. En el primero se señalan 3 reformas constitucionales en fechas icónicas para el desarrollo del pluralismo mexicano y el derecho a la información. En 1977 es la primera vez desde 1917 que se reforman los artículos 6° y 41° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ambas reformas fueron parte de la que ha sido considerada la primera gran reforma electoral que inicia el largo proceso de transición a la democracia. Coinciden posteriormente, otra vez, las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información (artículo 6°) y electoral (artículo 41°) en los años 2007 y 20014. Cada una de ellas tuvo implicaciones importantes en el desarrollo del derecho de acceso a la información, pero se desarrollaron de manera independiente y por razones diversas.

En la segunda parte de este capítulo se establece la definición de 3 conceptos fundamentales que suelen confundirse o utilizarse como equivalentes: la transparencia; el acceso a la información y la rendición de cuentas. En el libro se habla de los dos primeros y sólo a través de referencias indirectas se describen los mecanismos y reformas legales que tienen como fin último mejorar los procesos de rendición de cuentas.

La tercera parte del capítulo 1 es la que sostiene que el IFE aplicó muchas medidas que pueden ser calificadas como políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública que precedieron a las leyes en esta materia. Las autoras identifican 6: Primero, los procesos de selección de los funcionarios de casilla. Segundo, el acceso que tuvieron los partidos políticos y los ciudadanos al padrón electoral a fin de poderlo revisar y validar antes de cada proceso electoral. Tercero, los diversos mecanismos que implementó el IFE para comunicar lo más rápido posible los resultados electorales a la ciudadanía. En 1991, el Sistema Informático de Resultados Electorales (SIRE) que a partir de 1994 fue sustituido por el Programa de Resultados Preliminares (PREP) y que hasta la fecha es conocido por este apócope. Desde 1997 este programa tiene como una de sus fortalezas la transmisión de resultados vía Internet. Cuarto, la observación electoral entendida como una política pública de transparencia focalizada que permite a los ciudadanos interesados darle seguimiento puntual al desarrollo de la jornada electoral. Quinto, la fiscalización de los recursos y gastos de los partidos políticos y el acceso de los ciudadanos a los insumos de trabajo de la Comisión de Fiscalización, primero y posteriormente de la Unidad Técnica de Fiscalización. Sexto y último, la transparencia en la administración del IFE; el Consejo General tomó un acuerdo general en octubre de 1998 (años antes de que se hubiese aprobado la LFTAIPG) por el que ordena publicar piezas claves de información administrativa.

El capítulo 2 relata la aprobación de la LFTAIPG en 2002 y la implicación en el ámbito electoral, y concluye con la reforma legal de enero de 2008 al COFIPE que vuelve a los partidos políticos sujetos obligados indirectos; es decir, estableció que los solicitantes pueden obtener información de la vida interna de los partidos, pero sus peticiones se hacen al IFE y se gestionan a través de éste.

Primero se analizan las medidas relativas a la transparencia y el acceso a la información del IFE para posteriormente hacer lo propio con los partidos políticos. Después se hace un recuento de lo sucedido en materia de protección de datos personales. El siguiente apartado se dedica de manera exclusiva a una solicitud que fue fundamental

en el contexto del conflicto post electoral de 2006; varios solicitantes requirieron todas y cada una de las boletas electorales empleadas en la elección presidencial de ese año. Se hace un análisis de las primeras resoluciones jurisprudenciales de la Sala Superior del TEPJF y termina con las medidas tomadas en materia de archivos.

A pesar de que la ley de 2002 no imponía obligaciones de transparencia a los partidos políticos, desde el primer reglamento del IFE (2003) se puso a disposición del público grandes cantidades de información de los mismos.

En el apartado de protección de datos personales encontramos una constante en los capítulos 2, 3 y 4. La materia más importante está relacionada con la protección de los datos del padrón electoral (el IFE cuenta con una de las bases de datos más importantes del país, la de los datos de todos los ciudadanos mayores de edad con credencial para votar) y con el acceso a los datos de los padrones de afiliados a los partidos políticos. Estos últimos interesan especialmente porque las leyes electorales establecen como requisito indispensable a los partidos políticos nacionales contar con un mínimo de militantes distribuidos en dos terceras partes de las entidades de la República o, en su defecto, en 200 de los 300 distritos electorales.

Se aborda la petición seguida al conflicto postelectoral de 2006 por la que algunas personas buscaron por la vía de la ley de transparencia tener acceso a todas y cada una de las boletas electorales para poder hacer el recuento de “voto por voto y casilla por casilla” que había declarado improcedente el TEPJF. La solicitud obligó a una profunda reflexión para establecer la naturaleza de la información contenida en las boletas electorales. En el análisis fue necesario ponderar la obligación de la autoridad electoral de garantizar la certeza en los procesos y el respeto a la secrecía del voto, por un lado y por el otro, el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública gubernamental.

En el periodo de estudio del capítulo 2 (2002-2007) una de las resoluciones jurisdiccionales más relevante del TEPJF es la del juicio para la protección de derechos ciudadanos (JDC) de Arturo Zárate Vite (reportero del periódico El Universal) quién solicitó de manera desglosada los sueldos y salarios de los altos funcionarios de los partidos políticos. El IFE contestó, que esa información era inexistente en sus archivos, respuesta que confirmó la Comisión de Consejeros que fungía como órgano garante. El reportero inconforme decidió explorar la vía del JDC, mismo que fue admitido por la Sala Superior la cual reconoció que el IFE había respondido bien porque normativamente no había ninguna obligación de tener la información con el grado de detalle que la buscaba el quejoso; sin embargo, consideró que podía ordenar al Consejo General del IFE tomar las medidas necesarias para solicitarla a los partidos y de esta manera poder satisfacer la demanda. Esta es la resolución (2005) que en última instancia sentó las bases para que los partidos políticos fuesen sujetos obligados indirectos.

Para que una institución pueda garantizar acceso a los documentos que reflejan su quehacer es indispensable contar con archivos modernos y ordenados, por ello la implementación de las leyes de transparencia obligaron a tomar medidas en esta materia. La última parte del capítulo 2 da cuenta de las principales medidas que implementó el IFE a este respecto. Desde 1999, adelantándose a las disposiciones de la LFTAIPG, el grupo de Consejeros que entraron cuando el IFE se convirtió en un órgano constitucional autónomo, se preocuparon por tomar medidas para ordenar el archivo histórico de la institución que se hallaba en condiciones lamentables. Con este propósito se expidieron reglas en julio de 2001 que se reformaron y adecuaron a las exigencias de la ley en diciembre de 2003.

El capítulo 3 comprende el período de 2007 a 2014, comienza y termina con abultadas reformas constitucionales al artículo 6° y al 41° constitucionales. Tiene la misma estructura narrativa que el capítulo 2. Cuatro años después de la aprobación de las leyes de transparencia en Jalisco, Sinaloa y la Federación la demanda de transparencia y acceso a la información había permeado en todas las entidades de la República. Cada uno de los estados y también, por supuesto, el Distrito Federal habían aprobado sus propias leyes en la materia; sin embargo, existía

entre ellas una gran heterogeneidad que dificultaba el ejercicio de este derecho ciudadano. Frente a la disparidad hubo una importante movilización de la sociedad que junto con las autoridades el Instituto Federal de Acceso a la Información y, sobre todo, con el apoyo de los gobernadores de Chihuahua y Aguascalientes y la gobernadora de Zacatecas decidieron promover una reforma al artículo 6° constitucional. En 2007 se aprobó la reforma que debería servir como base mínima para la legislación federal y las 32 leyes locales.

Por otro lado, el conflicto del 2006 desembocó en una gran reforma político-electoral que introdujo nuevas reformas constitucionales aprobadas en noviembre de 2007 y la renovación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobada en enero el 2008; en éste último se introdujeron normas de transparencia y acceso a la información para relegitimar la actuación de la autoridad electoral y de los partidos políticos.

El nuevo COFIPE aprobado en enero de 2008 es la primera pieza legislativa federal que impone a los partidos políticos obligaciones de transparencia. La aprobación de estas reformas obligó a adecuar el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la información. Era indispensable diseñar los procedimientos internos para gestionar de la mejor manera posible las solicitudes dirigidas a los partidos políticos.

Al convertirse los partidos en sujetos obligados indirectos se generó una situación peculiar. El IFE asumió la responsabilidad de hacer llegar a los solicitantes la información de los partidos que estaba en sus archivos, pero tenía además el deber de gestionar con los partidos otra información que estaba en las oficinas nacionales o locales de los propios partidos. Cada petición dirigida a los partidos tendría que ser procesada primero en las áreas propias del Instituto; si la información requerida no estaba en posesión de éste, había que trasladar al partido la petición para que la gestionara en sus oficinas en toda la República. De esta manera el IFE fue la única institución que debía asumir responsabilidad de información ajena; esta singularidad se corrigió normativamente hasta 2014, cuando los partidos se convirtieron en sujetos obligados directos y efectivamente fue a partir de mayo de 2016 que entró plenamente en vigor el nuevo marco legal.

En 2009 se reformó el artículo 16° constitucional para introducir al derecho positivo mexicano la protección de datos personales en posesión de particulares; esto obligó a hacer nuevas reformas al Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información del IFE.

En el capítulo 3 se da continuidad a la solicitud de acceso a las boletas electorales del 2006. Durante este período se resolvió de manera definitiva el litigio del ciudadano Rafael Rodríguez Castañeda, editor de la revista Proceso, para poder acceder a la totalidad de las boletas electorales de la elección presidencial del 2006. Frente a la negativa del IFE que fue confirmada por el TEPJF, Rodríguez Castañeda acudió ante la justicia formal mexicana no electoral y posteriormente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que finalmente declaró la inadmisibilidad del recurso al considerar que el acceso a las actas de casilla era suficiente para cubrir las exigencias propias de la transparencia. Las boletas pudieron destruirse conforme al procedimiento electoral diseñado para este propósito seis años después de la elección.

A partir de la experiencia de 2006, en cada elección se escanean y publican vía internet todas y cada una de las actas de las casillas. En 2012 se escanearon en 24 horas y se abrieron al público a las 20:00 horas del lunes 2 de julio. En 2015 se mejoró el sistema de recopilación y sistematización de la información, las imágenes de las actas fueron subiéndose a la Internet de manera simultánea con los resultados del PREP.

El capítulo 3, al igual que el anterior, incluye los apartados de jurisprudencia relevante y medidas administrativas para la mejor preservación de los archivos institucionales del IFE y de los partidos políticos. Por primera vez en la historia el Estado impuso reglas sobre el registro y conservación de la documentación relacionada con los

procedimientos internos de los partidos políticos.

El capítulo 4 abarca el período de 2014 hasta mayo del 2016, fecha en la que efectivamente el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública asumió plenamente la responsabilidad de órgano garante para el INE y los partidos políticos. Tanto el IFE como el IFAI fueron transformados en instituciones nacionales con algunas facultades importantes en el orden local.

Ambas reformas establecieron la conformación de grandes sistemas nacionales, a través de los cuales se busca cierta homogeneidad entre la Federación y las entidades de la República tanto en las reglas de transparencia y acceso a la información pública como en la legislación electoral. Ambas reformas se hicieron con el propósito de fortalecer el proceso de consolidación de la democracia mexicana.

A partir de 2014 los partidos políticos son sujetos obligados directos y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se convirtió en el órgano garante para resolver los recursos de revisión enderezados en contra de todas las instituciones federales lo que incluye, por supuesto al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los partidos políticos. A partir del 6 de mayo de 2016 estos últimos asumieron la responsabilidad plena para recibir y gestionar solicitudes de información, lo que supone que cada uno de ellos creó una Unidad de Transparencia (antes llamada Unidad de Enlace) y su propio Comité de Información.

En el capítulo 4 se consigna el híper desarrollo que la LGTAIP impone en materia de obligaciones de transparencia al INE y los partidos políticos. Mientras que la ley federal aprobada en 2002 tenía solamente 17 obligaciones de transparencia, la nueva ley general de 2015 impuso 48 obligaciones de transparencia comunes para todos los sujetos obligados más 14 para el INE y otras 20 para los partidos políticos. A estas hay que sumar las 30 obligaciones de transparencia que en 2014 quedaron aprobadas en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Como el lector podrá suponer hay gran similitud entre lo que se mandata en la ley de transparencia y aquello que ordena la ley de partidos políticos; sin embargo, hay que reconocer que ni la redacción ni los contenidos esenciales son idénticos. En el apartado correspondiente se hace la comparación.

En materia de datos personales se consignan en este capítulo 2 eventos importantes. El primero está relacionado con la publicación final de los padrones de afiliados a los partidos políticos y la implementación de mecanismos ágiles para que los afiliados a los partidos políticos que puedan corroborar su inclusión en los mismos de la manera más sencilla posible. El segundo da cuenta de una falla en materia de seguridad informática del padrón electoral y de una falta al deber de cuidado de los partidos políticos sobre éste. En octubre de 2013 apareció publicada íntegramente la base de datos del padrón electoral en Internet. A través de una investigación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal Electoral logró establecer la fuente de la filtración y derivado de ello se sancionó al partido Movimiento Ciudadano y a 2 de sus funcionarios. A partir de esta experiencia se incrementaron las medidas de seguridad internas y se tomaron precauciones administrativas e informáticas para poder tener mejor control sobre las copias que se les entregan a los partidos políticos.

Con el fin de incrementar la certeza jurídica, en el año 2014 el INE publicó un cuadernillo con los criterios del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información, en este capítulo se da cuenta de aquellos que las autoras consideramos los más trascendentes; también se incluyen las principales resoluciones de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF. En materia de archivos debe destacarse que, en 2015, el Archivo General de la Nación reconoció el Archivo Histórico del INE en el Registro Nacional de Archivos Históricos.

Por último, al final del capítulo 4 se hace una breve reseña de las acciones emprendidas de manera conjunta con el INAI para que el proceso de transición pudiera completarse aprovechando la experiencia que tienen ambas

instituciones a favor de las mejores prácticas para facilitar el acceso a la información e implementar buenas y eficientes políticas públicas de transparencia.

Sabemos que la reflexión servirá para mejorar el ejercicio del derecho a la información en el ámbito electoral.

