

## Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana

Una mirada retrospectiva a las reformas electorales que promovieron el cambio político en México permite argumentar que los procesos de “ciudadanización” y de “autonomía e independencia” de los órganos electorales, además de sus efectos democratizadores, son en sí mismos mecanismos de la democracia porque establecieron nuevas vías de participación ciudadana e incorporaron nuevos actores a las negociaciones y a las decisiones políticas. El proceso es inacabado, como todo lo que atañe a la democracia. Lo que en su momento es un avance puede, más tarde, convertirse en obstáculo. Éste es el caso de la fórmula para seleccionar a los consejeros electorales, porque la “dependencia gubernamental” se substituyó por una “dependencia de los partidos políticos con presencia en la Cámara Legislativa”.

**Palabras clave:** Democracia, consejeros electorales, ciudadanización, autonomía, órganos electorales.

---

♦ Investigadora del ITESO. Miembro del SNI. México.

meillon@iteso.mx

Desde su creación, el Instituto Federal Electoral se desempeña como el aval y el responsable de comicios suficientemente creíbles y competitivos. Se le reconoce como un logro de la democracia mexicana, a la vez que uno de sus principales promotores. Sin embargo, el corazón mismo de la institución —el Consejo General y los consejos locales— muestra síntomas que amenazan la razón misma de su existencia, su credibilidad. Se vuelve frecuente que más allá de la calidad individual de las personas, la elección de sus miembros sea cuestionada y deje insatisfecha a la opinión ciudadana expresada en intercambios informales, redes académicas y en los medios de comunicación. Esta situación se le atribuye a la “partidización” de los órganos electorales, entendiendo por tal el hecho de que en la designación de los consejeros prevalezcan los intereses partidarios; y con ello se elimine, o al menos se obstruya, el doble proceso de “ciudadanización e independencia” que fundamentó su autoridad moral. Por otro lado,

se considera que los avances no son reversibles, que los reclamos antes señalados provienen de quienes apoyan a los candidatos no electos; en otras palabras, que el problema se reduce a una simple y pasajera confrontación de grupos. Se llega a afirmar que la “ciudadanización” no es tan relevante como se le consideró a mediados de los años noventa; que la solidez del cambio radica en la fortaleza de los partidos y del sistema de partidos.

El esclarecimiento del dilema planteado resulta necesario e importante. Los consejos electorales desempeñaron un papel clave en el cambio político que se operó en México a finales del siglo XX, y su posible descrédito compromete el futuro. Los consejos electorales se convirtieron en un espacio de negociación entre las diversas fuerzas políticas que intervinieron en la definición de las “reglas del juego democrático” y, ante la ciudadanía, fueron los garantes de los procesos electorales. Desde luego, no fueron los únicos constructores. El impulso democratizador provino de diferentes frentes y en él participaron múltiples actores con diversas posiciones políticas e ideológicas. En los sucesivos momentos históricos, el contexto sociopolítico y la suma de reclamos, movilizaciones, organizaciones y esfuerzos realizados, sobre todo al nivel de los municipios y en las redes ciudadanas, propiciaron el diálogo y la búsqueda de acuerdo entre posiciones, en ocasiones muy disímiles, pero que cristalizaron en las reformas electorales. Circunstancia que, unida a las contiendas electorales y a una significativa participación de los electores, desarticularon el régimen autoritario vigente durante varias décadas.

Una mirada retrospectiva a la serie de reformas electorales permite observar en qué consistieron “los avances democráticos” aportados por los mencionados procesos de “ciudadanización” y de “autonomización-independencia”, así como los retos que obstaculizan los acuerdos entre los actores y que, por ello, sustentan nuevas demandas. Con ese

propósito se observa la transformación del artículo 74 del Código Federal Electoral en los incisos que norman la integración del Consejo General, y del artículo 76 que establece los requisitos para ser electo(a) consejero(a) electoral.

La tesis que se argumenta es que, además de sus efectos democratizadores, los procesos mencionados constituyen en sí mismos mecanismos de democracia, entendida ésta como participación de los ciudadanos y ciudadanas en la esfera política. Las razones que se aducen son la apertura de nuevas vías de participación ciudadana, la incorporación de nuevos actores a las negociaciones y a las decisiones políticas que atañen al conjunto de la sociedad y regulan el acceso a la representación política. En especial, la conversión del Consejo General y de los consejos locales del Instituto Federal Electoral (IFE) en espacios privilegiados de intervención ciudadana.

### Las reformas electorales

La serie comprende seis reformas realizadas entre los años 1977 y 1996. Entre ellas se destacan dos momentos como cruciales para la democracia participativa, las reformas en 1977 y en 1994, porque al dar reconocimiento constitucional a los partidos políticos (1977) y a los consejeros ciudadanos (1994) introduce nuevos actores a la negociación política, amplía las vías de participación<sup>1</sup> y, en ambas ocasiones, se opera un cambio cualitativo en el sistema electoral. En 1990 tuvo lugar la creación del IFE como organismo público, autónomo responsable de organizar y supervisar

1. Antes de 1977 se realizaron varias reformas electorales, algunas de ellas de suma importancia como el reconocimiento del voto femenino y la incorporación de diputados de partido. Se inició con la reforma de 1977 porque introdujo cambios cualitativos en el régimen revolucionario, los cuales en forma progresiva han erosionado el monopolio del PRI. José Woldenberg, ex presidente del IFE, la considera “un punto esencial, acaso fundador, de la transición mexicana hacia la democracia” (Woldenberg, 2000).

los procesos electorales y de los asuntos que atañen a los partidos políticos. En 1996 se consumó la autonomía e independencia del organismo electoral al desaparecer el nexo gubernamental. El cuadro 1 muestra la serie de reformas señaladas. En ella se resaltan los sucesos que se consideran más relevantes en los procesos de autonomía del órgano electoral y de su apertura a nuevos actores.

*Cuadro 1*  
*Serie de reformas electorales*

| <i>Año</i>                      | <i>1977</i>  | <i>1986</i>      | <i>1990</i>         | <i>1993</i> | <i>1994</i>   | <i>1996</i>   |
|---------------------------------|--|------------------|---------------------|-------------|---|---|
| Ley                             |  |                  |                     |             |   |   |
| Secundaria en Materia Electoral | LFOPE <sup>2</sup>                                       | CFE <sup>3</sup> | COFIPE <sup>4</sup> | COFIPE      | COFIPE  | COFIPE  |
| Evento que se resalta           | Reconocimiento constitucional de los partidos políticos. |                  | Creación del IFE.   |             | Reconoci-<br>miento<br>constitucional<br>de ciudadanos<br>consejeros. | Suprime<br>nexo<br>guberna-<br>mental:<br><br>Autonomía<br>del IFE. |

Existen varias razones para establecer como inicio la reforma en 1977: da respuesta institucional al descontento de amplios sectores de la población, expresado en diversas formas; abre cauce institucional a la pluralidad existente en la sociedad mexicana; canaliza la participación de ciudadanos hacia los partidos políticos y hacia la contienda electoral. Significa un cambio cualitativo del sistema político porque,

2. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. En adelante LFOPE.  
3. Código Federal Electoral. En adelante CFE.  
4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En adelante COFIPE.

en palabras de José Woldenberg (2000) “en 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos [...] Se proyectaba una nueva ‘constitución material’ de la política”. En opinión del ex presidente del IFE, la reforma de 1977 dio inicio al proceso de cambio político en México.<sup>5</sup> A partir de entonces, los opositores del régimen cuentan con la opción de organizarse como partido y de obtener el registro del mismo. Antes la posibilidad era selectiva. La Secretaría de Gobernación ejercía el control de los procesos electorales y en forma discrecional otorgaba el registro a algunos partidos políticos.

El gobierno y la distribución de los cargos eran asunto privado de “la familia revolucionaria” (Cosío Villegas, 1973). La Ley Federal de 1946 reconoce a los partidos políticos como la vía exclusiva de acceso a la representación política, pero “la revolución hecha gobierno” requiere de filtros y toques para los no incluidos en la alianza revolucionaria. Sólo algunos partidos participan en determinados espacios,<sup>6</sup> por lo general diputaciones y municipios dosificados (González Casanova, 1967). El sistema de partidos, caracterizado por Sartori como hegemónico,<sup>7</sup> funcionó hasta mediados de la

5. En palabras de José Woldenberg y sus coautores, con la reforma de 1977 los partidos políticos entran “a una compleja etapa histórica de negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reforma de las reglas de juego. A través de esos partidos se introduciría la democracia en la organización estatal de México” (Woldenberg, 2000: 77).

6. Desde la fundación del PNR (1929), sus organizadores consideraban indispensable la participación de algunos partidos de oposición. “El PNR [...] no será el único que diga la verdad y que interprete la totalidad del alma del Pueblo. No hay democracia sin adversarios, así como no hay verdad sociológica absoluta, sin la tara de una excepción. El futuro gobierno deberá escuchar al Pueblo por la voz del partido nacional que haga el gobierno y verificar la expresión popular por la voz de la oposición libre” (*El Nacional Revolucionario*, 4 de agosto de 1929, citado por Arnaldo Córdova, 2000).

7. Giovanni Sartori caracteriza al sistema de partidos hegemónico a un sistema no competitivo donde participan varios partidos, pero sólo uno de ellos (el hegemónico) tiene posibilidad de ganar en los comicios. Se refiere en forma expresa al caso mexicano.

última década del siglo; pero en 1977 el régimen revolucionario se transformó en forma radical al reconocer que *todo el espectro de la oposición forma parte de la nación*<sup>8</sup> y que necesita ser incorporado a los órganos de representación nacional.<sup>9</sup>

La reforma de 1977 es la llave que abre el cauce del cambio por la vía electoral y, en palabras del entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, *hizo del órgano electoral un “espacio para la negociación política” más eficaz que la tribuna legislativa*<sup>10</sup> (Jesús Reyes Heróles, citado por Woldenberg, 2000). Importa resaltar este punto de partida porque marca la ruta por la que transita el cambio político en México. Se reconoce a los partidos en cuanto se les concibe como organizaciones de los ciudadanos para su participación en la esfera política<sup>11</sup> y se inicia un lento y difícil proceso de negociación entre las fuerzas políticas integradas a la Comisión Electoral. La conversión de dicha comisión en un espacio colegiado de decisión política es de suma importancia para su posterior ciudadanización y para su autonomía respecto del gobierno. Estos dos procesos, ciudadanización y autonomía-independencia, fueron los ejes por los que transitó el cambio político en las últimas décadas del siglo XX; por esa razón, la atención se centra en

8. El subrayado es de la autora para señalar dónde estriba la diferencia con la anterior aceptación de partidos diferentes al Revolucionario Institucional.

9. Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación en Chilpancingo, Guerrero, 1 de abril de 1977.

10. Las cursivas y el entrecomillado son de la autora para resaltar que el dato tiene especial relevancia para la posterior intervención de ciudadanas y ciudadanos en ese espacio político.

11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 41 reconoce a los partidos como organizaciones de ciudadanos y como la vía que hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público y, por ende, como entidades de interés público. La elevación a rango constitucional del derecho ciudadano a organizarse en partidos políticos y la definición de éstos como entidades de interés público, obedeció al propósito de dar cauce institucional a la pluralidad política de los ciudadanos mexicanos como lo expresó, en los términos de la época, Jesús Reyes Heróles en el discurso pronunciado en Chilpancingo en abril de 1977.

ellos con el propósito de observar la apertura de espacios para la participación ciudadana.

### Autonomía e independencia

En relación con el proceso de autonomía-independencia, tienen especial importancia las reformas de 1977, 1990 y 1996. Cada una representa un avance gradual. En un principio la autoridad electoral corresponde al secretario de Gobernación, como delegado del presidente de la República. La reforma de 1977 reconoce personalidad jurídica a la Comisión Federal Electoral y establece la corresponsabilidad de sus integrantes; la reforma de 1990 crea el IFE como organismo público y autónomo, responsable de los procesos electorales y de los asuntos que atañen a los partidos políticos; la reforma de 1996 suprime la dependencia de la Presidencia de la República y confía al órgano electoral el cumplimiento de la función estatal de organizar, supervisar, calificar y sancionar los procesos electorales.<sup>12</sup> De esta forma, el gobierno transfiere las facultades, las responsabilidades y las decisiones en materia electoral al IFE y deposita en la Cámara de Diputados la facultad de postular y aprobar a los integrantes de la autoridad colegiada del instituto. El resultado es un organismo electoral independiente del gobierno, autónomo en sus decisiones y un tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial como organismo especializado. El camino fue largo, difícil y fructuoso, pero inacabado, como todo lo que atañe a la democracia. En el cuadro 2 se muestran los rasgos sobresalientes de la transformación del órgano electoral y su consiguiente autonomización. En él se indican el año de la reforma elec-

12. La calificación de la elección presidencial corresponde al Tribunal Federal Electoral. A partir de 1996, éste forma parte del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado.

toral, el órgano electoral, en quién reside la autoridad, el nombre de los integrantes, la sucesiva apertura del órgano electoral y la forma de designar la presidencia.

*Cuadro 2*  
*Transformación y apertura del órgano electoral*

| <i>Año</i>                           | 1977   | 1990   | 1994   | 1996   |
|--------------------------------------|--|--|--|--|
| <i>Órgano electoral</i>              | Comisión Federal Electoral.                      | IFE  | IFE  | IFE  |
| <i>Autoridad</i>                     | Comisión corresponsable.                         | Consejo General.                                 | Consejo General.                                 | Consejo General.   |
| <i>Integrantes</i>                   | Comisionados.                                    | Consejeros.                                      | Consejeros.                                      | Consejeros.  |
| <i>Apertura del órgano electoral</i> | Representantes de los partidos.                  | Consejeros magistrados.                          | Consejeros ciudadanos.                           | Consejeros electorales.  |
| <i>Designación del presidente</i>    | Por oficio preside el secretario de Gobernación. | Por oficio preside el secretario de Gobernación. | Por oficio preside el secretario de Gobernación. | Los grupos parlamentarios proponen. Elige Cámara de Diputados. |

Entre los rasgos que expresan la progresiva autonomía del órgano electoral se encuentra su nombre, el cual hace referencia a su carácter dependiente o autónomo. Hasta 1989 fue la Comisión Federal Electoral, que dependía de la Secretaría de Gobernación; sus integrantes recibían el nombre de comisionados. Por medio de ella, el gobierno ostentaba el control absoluto de las elecciones. En 1990 pasó a ser el Instituto Federal Electoral, organismo autónomo con dirección colegiada. Sus participantes reciben el nombre de consejeros. A partir de esa fecha, a propuesta de partidos políticos, integra en su seno a profesionales y/o ciudadanos.

El elemento central, como puede apreciarse en el cuadro, es la presencia y el control gubernamental. Su mediación es el secretario de Gobernación, quien desempeña el cargo de presidente del organismo electoral. Se transita de la

subordinación total a la plena autonomía e independencia. Hasta 1976, como se indicó, la Comisión Federal Electoral dependía de la Presidencia de la República y funcionaba de acuerdo con el régimen presidencial vigente. El comisionado del Ejecutivo era el secretario de Gobernación, quien por oficio fungía como presidente de la Comisión. La estructura jerárquica y la autoridad vertical hacían posible la distribución de los cargos públicos de acuerdo con la normatividad del pacto corporativo, médula de la alianza revolucionaria y, como consecuencia, era indispensable el control de los comicios. “La línea”, los nombramientos de funcionarios y de comisionados provenían de la autoridad y descendían hasta el nivel de las casillas. Prácticas conocidas como “el tapado”, “el dedazo” y “el palomeo de candidaturas”, etc., eran reguladas por un proceso electoral que incluía dos etapas: la designación de candidatos priistas (equivalente a su nombramiento), y el ritual de los comicios orquestado por la autoridad electoral (Lomelí, 1993).

La reforma electoral de 1977 modificó la integración y el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral y la composición de la Cámara de Diputados. Las curules de representación proporcional daban acceso a partidos minoritarios, progresivamente se modificaba el equilibrio de las fracciones parlamentarias y se minaba la hegemonía del PRI. La Comisión, como ya se ha señalado, adquirió personalidad jurídica, se convirtió en un espacio privilegiado de negociación, con frecuencia conflictiva o excluyente, que paulatinamente adquiría las facultades y la autoridad antes reservadas al secretario de Gobernación. En 1996 se otorgó la total independencia respecto al gobierno y, dentro del Consejo Electoral, las decisiones que conciernen a la dirección general se reservaban a los consejeros electorales y al presidente del Consejo.

En resumen, casi 20 años después de iniciado el proceso (1977-1996) el Ejecutivo ya no está presente, la dirección

es colegiada, el voto se reserva al presidente del consejo y a los consejeros ciudadanos, y los nombramientos ya no descienden en forma jerárquica del secretario de Gobernación sino que son propuestos por las fracciones parlamentarias y aprobados por la Cámara de Diputados. El IFE adquiere independencia respecto del gobierno, autonomía en sus decisiones y se convierte en la autoridad electoral, responsable de la función estatal de organizar supervisar y calificar las elecciones en México.

Sin embargo, el frecuente cuestionamiento a los consejos electorales tanto en el nivel federal como en el de los estados, así como la dificultad de los actores para llegar a consensos, muestran la existencia de un nuevo reto: superar la dependencia respecto de los partidos políticos, que proponen y eligen a los consejeros por medio de sus fracciones parlamentarias. En su momento, la transferencia de esta facultad desde el gobierno hacia los partidos políticos constituyó un avance significativo por la ruptura con los mecanismos del presidencialismo, por la descentralización de las decisiones y por la sustitución de formas autoritarias. El avance democrático exige dar continuidad al proceso. Los mismos argumentos que fueron válidos para demandar la autonomía respecto del gobierno, son ahora válidos para reclamarla respecto a los partidos políticos. La posible generación de lealtades, de conflictos de intereses y de sesgo partidario, así como de mecanismos impositivos o de exclusión, son los riesgos que generan reclamos ante la forma de elegir a los consejeros y minan la credibilidad en los órganos electorales.

### Ciudadanización

El proceso conocido como “ciudadanización del IFE” es una estrategia que, en su origen, tuvo como fin dar credibilidad a los órganos electorales y a los comicios. Su destinataria

es una ciudadanía<sup>13</sup> que durante décadas tuvo la certeza de que el triunfo en las urnas era independiente del sentido de los votos, y que desconfía de los partidos y, en general, de los políticos. Dicho proceso tiene como antecedente el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos para su participación política y la incorporación de sus representantes a la Comisión Electoral. La propuesta de incluir también ciudadanos y ciudadanas surgió en 1990, pero no fue sino hasta 1996 cuando la autoridad electoral se ciudadaniza, es decir, la asumen en forma exclusiva ciudadanos y ciudadanas electos con ese propósito. El cuadro 3 muestra las fechas y los acontecimientos que ilustran en forma esquemática el proceso de ciudadanización del ámbito electoral.

La propuesta inicial de incorporar ciudadanos y ciudadanas fue formulada por el PRD durante las negociaciones que culminaron con la creación de un órgano electoral autónomo (IFE) en 1990. La iniciativa perredista de esa época contiene, entre otras, dos aportaciones que continuaron avanzando durante los años siguientes: la exclusión del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores de la función electoral y la incorporación de “consejeros ciudadanos”. Esta última idea, como resultado de las negociaciones, se materializó sólo en parte merced a la figura de los “consejeros magistrados” (Woldenberg, 2000) y, en el nivel de las entidades federativas, fue adoptada por algunos órganos locales.

La fórmula para integrar la autoridad electoral no logró el consenso, pues su redacción fue avalada sólo por el PAN y el PRI. La figura de los “consejeros magistrados” no respondía a plenitud a la iniciativa de incorporar ciudadanos

13. José Woldenberg señala que en lo relativo a la organización electoral, “[...] otorgar garantías de imparcialidad y profesionalismo resultaba imperativo. Dada la manufactura organizativa de 1988, ésta era una deuda ineludible y una condición para reconstruir un clima de confianza mínimo; se trataba del piso para restablecer la competencia electoral federal” (Woldenberg, 2000: 218).

*Cuadro 3*  
*Apertura del ámbito electoral a nuevos actores*

| <i>Tema</i>  | 1977   | 1990                                | 1993   | 1994   | 1996  |
|--|--|-------------------------------------|--|--|---|
| <i>Reformas constitucionales</i>                             | Partidos políticos como organizaciones de ciudadanos para la participación política. |                                     |  | Ciudadanos corresponsables de la organización electoral. |   |
| <i>Incorporación nuevos actores a la autoridad electoral</i> | Representantes de los partidos.  | Consejeros magistrados.             |  | Consejeros ciudadanos.                                   | Consejeros electorales con exclusividad de voto decisional. |
| <i>Nuevas vías de participación ciudadana</i>                |  | Ciudadanos funcionarios de casilla. | Reglamentación observadores auditoría ciudadana. | Observadores participan en la organización.              |   |

“no partidarios” a la autoridad electoral. El perfil que establece la ley los define como abogados, profesionales con experiencia y sin filiación partidaria.<sup>14</sup> Son propuestos por el presidente de la República y electos por la Cámara de Diputados. A pesar de lo anterior, su participación constituyó una nueva apertura del espacio electoral<sup>15</sup> para la participación de nuevos actores y, por lo tanto, un avance hacia la conversión de los consejos electorales en espacios de participación ciudadana.

14. La imagen que sobre ellos prevalecía era que su afinidad era priísta. Esta apreciación fue avalada por el origen de su designación. Su incorporación a la lista propuesta por el presidente de la República requería de su cercanía al partido entonces gobernante.

15. La anterior, como se señaló, fue la incorporación de los representantes de los partidos como corresponsables de la autoridad electoral.

En 1994, el proceso de ciudadanización adquirió sustento constitucional. En su artículo 41, la ley fundamental establece que “ciudadanos” elegidos por el Congreso de la Unión son corresponsables de la organización electoral y, en consecuencia, el COFIPE adopta la figura de los “consejeros ciudadanos”. No es un simple cambio de nombre sino que alude a su perfil y su función: se incorporan en su calidad de ciudadanos. Su función no es de expertos ni de asesores sino de participación ciudadana en funciones públicas y en decisiones políticas. La ley secundaria pide que tengan conocimientos en materia electoral pero no exige que sean expertos. En algunos consejos locales, este criterio significó “adquieran conocimientos en materia electoral”, como sucedió con médicos, profesores, ingenieros, etc., quienes fueron electos por el prestigio y el reconocimiento de la honorabilidad de que gozaban dentro de su entorno social. Al término de su periodo, eran verdaderos especialistas. En la elección tuvo relevancia el criterio señalado por la ley de “gozar de buena reputación”. En el ámbito federal, los ciudadanos y ciudadanas que, en esa fecha, se incorporaron al Consejo General, eran personas conocidas por sus actividades en pro de elecciones limpias y transparentes, y con frecuencia por sus publicaciones. En todos los casos se pretendía que los ciudadanos participaran como tales en el órgano electoral y que contribuyeran a la confiabilidad tanto de los órganos como de los comicios.

La reforma de 1996 cambió el nombre a *consejeros electorales*, pero no modificó el artículo 76 que establece los requisitos para aspirar al nombramiento, por lo que se deduce que su perfil y su función permanecían, además de que, por mandato constitucional, su incorporación derivaba de su carácter ciudadano. La ley les otorgaba la exclusividad de las decisiones dentro del Consejo General, lo cual “ciudadaniza la autoridad colegial”. De esta forma, el Consejo General se convierte en un espacio para la intervención

de los ciudadanos y ciudadanas en las funciones públicas y para su participación en las decisiones políticas. Este hecho, posiblemente, quedó oscurecido por el cambio de nombre (consejeros electorales) y la posterior insistencia en el criterio “conocimiento en materia electoral” para su selección, así como por la prerrogativa otorgada por la ley a las fracciones parlamentarias para postular candidatos y después, en asamblea, oficializar su nombramiento.

La apertura asumió también otras modalidades: funcionarios de casillas, “observadores de las elecciones”, “auditoría ciudadana”, “observadores visitantes” (extranjeros). La intención práctica era dar credibilidad a los comicios e instaurar mecanismos para evitar fraudes y para que tanto la jornada electoral como el recuento de los votos fueran transparentes. Una vez más, la aportación a la democracia sobrepasó las metas alcanzadas, en sí mismas de suma importancia. La figura de “funcionarios de casilla” no tiene nexo con dependencias gubernamentales, tampoco con partidos políticos ni con el propio órgano electoral; salvo, en este último caso, durante el periodo único de elecciones para el que son convocados por medio de insaculación. Su existencia fue posible porque se eliminó la dependencia gubernamental y la designación vertical y autoritaria. Los tres medios, funcionarios de casillas, observadores y auditoría ciudadana, responden al derecho de los ciudadanos y ciudadanas de participar en funciones públicas y de supervisarlas.

Al buen desempeño de los consejeros, funcionarios y observadores, en los niveles federal y estatales, se añadió el aporte de grupos y redes ciudadanas que promovieron la emisión y la defensa del sufragio. En conjunto alcanzaron el resultado deseado: comicios competitivos y credibilidad en el órgano electoral. Para asegurar la continuidad, el Consejo General asumió la tarea de institucionalizar los órganos electorales con la intención de asegurar que su

buen funcionamiento no dependiera de las personas cuya permanencia es, por definición, transitoria.<sup>16</sup>

### Logros y retos pendientes

Una vez alcanzados los objetivos, y en el presupuesto de que “los cambios son irreversibles”, ¿la ciudadanización sigue siendo importante o conviene subrayar el criterio de “conocedores de la materia electoral? La cuestión tiene otra cara sólo enunciada en espacios académicos como una falsa disyuntiva: democracia representativa o democracia participativa.<sup>17</sup> En los hechos se traduce: ¿los actores son los partidos como representantes políticos de la pluralidad nacional o los ciudadanos, además de votar, participan como tales en el ámbito político?<sup>18</sup> La polémica sobre este tema subyace, en forma encubierta, en la problemática generada en torno a la renovación de los consejos: ¿énfasis en el criterio de expertos o en su carácter de ciudadanos? ¿Consejeros electorales creíbles y aceptables para los partidos políticos o para la ciudadanía en general?

16. La institucionalidad de los órganos y de los procedimientos electorales se sustenta en una normatividad mucho más precisa y completa consignada en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado en 1996.

17. La democracia representativa y la participativa no son polos antagónicos sino formas complementarias de la democracia contemporánea. Los partidos políticos son instituciones funcionales y necesarias para los Estados nacionales, pero la dinámica democrática exige la incorporación de nuevos actores políticos y, por consiguiente, eliminar el monopolio de la representación política. En México, la reforma de 1977 puso fin al monopolio de la representación política ejercido por la “familia revolucionaria”. La reforma de 1996, con la inclusión de ciudadanos, inicia el término del mismo monopolio ejercido por los partidos políticos.

18. En contra de la “ciudadanización” se aduce la fragilidad de un sistema apoyado en requisitos de honorabilidad personal (Sirvent, 2002). La apreciación también es válida para un sistema apoyado en partidos políticos. Es la norma jurídica la que regula la interacción de los actores políticos, incluyendo gobierno, partidos y ciudadanos. La exclusión de alguno de ellos atenta contra la democracia.

La función de los ciudadanos consejeros de “ser avales” continúa siendo importante,<sup>19</sup> pero la experiencia de “la ciudadanización” va más allá porque es una contribución en la línea de la democracia participativa, la cual debe ser resaltada e incrementada. En este sentido, las reformas electorales aportaron a la democracia por un doble canal: la incorporación de nuevos actores a la negociación y a la decisión política, y en cuanto a la apertura de nuevos espacios a la participación ciudadana.

El reconocimiento constitucional de los partidos como instituciones de interés público, por ser vía para la participación política de los ciudadanos (1977), y la elevación a rango constitucional de “los consejeros ciudadanos” (1994), fueron acompañados por su inclusión como actores políticos en las negociaciones y decisiones políticas del Consejo General, el cual, en su momento, era espacio gubernamental. Ambas ocasiones representan una ampliación de la democracia y se convierten en propulsores de la misma. La experiencia en 1994 constituye además una innovación, la ciudadanización del Consejo electoral. La intervención ciudadana se da en lo electoral, pero sus consecuencias repercuten en la representación nacional, en la formación de los tres poderes y, como lo muestran los acontecimientos posteriores, modifica la relación entre ellos. En sí misma es una aportación importante con registro constitucional, pero también constituye un precedente para la apertura de otras vías de participación ciudadana en ámbitos políticos, incluyendo los gubernamentales.

19. La función de ser garante de los comicios corresponde al órgano electoral. La presencia de ciudadanos sin militancia partidista reciente continúa siendo necesaria, dado el descrédito de los “políticos profesionales” y de los partidos políticos, como lo demuestran las encuestas sobre este tema y la práctica de lo que se ha llamado “abstencionismo activo”. Su incorporación contribuye en forma importante al cumplimiento de dicha función garante; sin embargo, a nuestro juicio el aporte más relevante radica en la constitución de una autoridad colegiada integrada por ciudadanos.

Los logros alcanzados justifican los parabienes en torno del IFE y la confianza que en él deposita la ciudadanía; por eso las sombras que se proyectan sobre esta institución son un “foco rojo” que reclama la atención de los diferentes actores, incluyendo a las ciudadanas y los ciudadanos interesados en la construcción de la democracia. ¿Cuál es el nuevo reto que debe superarse? Con base en los datos que proporciona la serie de reformas electorales, se propone que el desafío se encuentra en la fórmula de selección de los consejeros electorales.

Los síntomas del problema enunciados al inicio del presente texto y los datos que proporciona la serie de reformas electorales, permiten afirmar que se trata de un reto de mayor autonomía—independencia del espacio construido para que ciudadanas y ciudadanos asuman la dirección del instituto, siempre en diálogo con los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos, y que el camino es el mismo que permitió la independencia respecto del gobierno.

Los cambios en el procedimiento para la elección de los ciudadanos consejeros muestra cómo la facultad del presidente de la República de designar a los comisionados, y más tarde de proponer consejeros, se transfiere a las fracciones parlamentarias, y la Cámara de Diputados elige entre ellos. De esta forma, el problema estriba en que la dependencia gubernamental se convierte en parlamentaria; y ésta, en la práctica produce un sesgo partidario. En efecto, son los partidos políticos que detentan curules quienes proponen y eligen por medio de sus diputados. Los partidos, por definición, son fracciones con intereses particulares. En su actuación y en la decisión de sus legisladores están siempre presentes la disciplina y los intereses partidarios. Es iluso pensar que actuarán de otra forma. En consecuencia, en la forma de elegir a los consejeros electorales se da siempre un sesgo partidario y el riesgo de que afecte la imparcialidad del

órgano electoral. Esto sucede con independencia de que se logre o no el consenso entre los partidos. Esta última situación puede evitar las manifestaciones de descontento, pero no el sesgo partidario y el peligro latente que conlleva.

Para superar el obstáculo que representa el sesgo partidario es preciso ampliar y garantizar la participación ciudadana en el rubro de la elección de los consejeros electorales. El paso necesario para consolidar los logros alcanzados y continuar con el impulso democratizador es transferir la facultad de proponer candidatos a los ciudadanos y ciudadanas. Las modalidades<sup>20</sup> son tema para el debate público y para la negociación entre los actores políticos, incluyendo los ciudadanos, pero asumir el reto y fortalecer la independencia y la ciudadanización del órgano electoral, es condición para la credibilidad de la próxima elección presidencial y para avanzar en la democracia. ☞

Fecha de recepción: 05 de julio de 2005

Fecha de aceptación: 01 de septiembre de 2005

## Bibliografía

- Alonso, Jorge y Alberto Aziz, *Reforma política y deformaciones electorales*, Cuadernos de la Casa Chata, núm. 102, México, CIESAS, 1984
- Becerra, Ricardo, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, FCE, 1997.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- Blanco, José Joaquín y José Woldenberg, *México a finales de siglo*, México, FCE, 1993.

20. Existen propuestas para que sea la ciudadanía quien intervenga en la selección de los consejeros electorales. Entre ellas cabe destacar como la más elaborada la formulada por "Alianza Cívica".

## Bibliografía

- Bulmer-Thomas, Víctor y Mónica Serrano, *La reconstrucción del Estado, México después de Salinas*, México, FCE (1ª edición en inglés, 1996, 1ª edición en español, 1998).
- Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Estudios de Investigación Científica Jorge L. Tamayo AC, 1998.
- , *Derecho electoral en México, introducción general*, México, Trillas, 1999.
- Cevallos Garibay, Héctor, *Poder y democracia alternativa*, serie Diálogo Abierto, México, Ediciones Coyoacán, 1995.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1993.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1994.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1996.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza, 1997.
- Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997.
- Editorial Nuestro Tiempo, *La reforma política y la izquierda. Encuestas y debates*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1979.
- Fix, F. H., “Los derechos políticos en la reforma de 1996”, en A. Sánchez et al., *El camino de la democracia en México*,

## Bibliografía

- México, Archivo General de la Nación, 1998.
- González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1993 (3ª edición).
- Held, David, *Modelos de la democracia*, México, Alianza Editorial, 1992.
- Ley Federal de Organizaciones y Políticas y Procesos Electorales, 1977.
- Lomelí Meillon, Luz, “La democracia funcional, base del sistema electoral”, *Revista de la Universidad del Valle de Atemajac*, núm. 19, mayo-agosto de 1993.
- Moreno Padilla (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con una explicación sencilla de cada artículo para su mejor comprensión*, México, Trillas, 2000 (15ª edición).
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel, “¿Son necesarios pactos y agendas cívicos en los procesos electorales? Balance de dos experiencias locales”, *Jalisco, elecciones 2000, análisis*, Guadalajara, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, 2001.
- Robinson Scott, S., “Mayordomos y consejeros ciudadanos en partidos políticos”, en Rosa Ma. Mirón y Leonardo Valdés (coords.), *Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política/IFE/UAM, 1977.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 1979.
- Rossell, Mauricio, *La reforma política en México y el Tribunal Federal Electoral*, México, Porrúa, 1988.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Partidos políticos y reforma electoral”, en Rosa Ma. Mirón y Leonardo Valdés (coords.), *Partidos políticos, Congreso Nacional de Ciencia Política*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política/IFE/UAM, 1977.
- Sirvent, Carlos (coord.), *Partidos políticos y procesos electorales en México*, México, Porrúa/UNAM/FCPyS, 2002.