

Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994

JORGE CARPIZO*

SUMARIO:

- I. INTRODUCCION
- II. Las fuentes de la reforma electoral de 1994
- III. Las conversaciones de Barcelona
- IV. Las reformas constitucionales derivadas de las conversaciones de Barcelona
- V. Las reformas legislativas
 1. Nueva composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del I.F.E.
 2. Cambio de facultades en los órganos desconcentrados
 3. Observadores electorales
 4. Visitantes extranjeros
 5. Entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección
 6. Ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas
 7. Casillas especiales
 8. Delitos electorales
- VI. Acuerdos administrativos derivados de las conversaciones de Barcelona
- VII. Cumplimiento por parte de los órganos electorales
 1. La auditoría externa al padrón electoral.
 2. La creación del consejo técnico del padrón electoral
 3. Renovación de funcionarios y consejeros ciudadanos
 4. Insaculación de los funcionarios de casillas
 5. Tres acuerdos para fortalecer la seguridad y confiabilidad del voto el día de la jornada electoral
 6. Entrega mensual de las listas nominales de electores
 7. Destrucción de los paquetes electorales.
 8. Suspensión de propaganda política

I. INTRODUCCION

En las últimas décadas muchas de las elecciones mexicanas, tanto federales como locales, han sido impugnadas como fraudulentas, manipuladas y no limpias. Esta situación hizo verdadera crisis en la elección federal de 1988 para elegir Presidente de la República, miembros del Congreso de la Unión y Representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Esa elección fue bastante reñida. Los principales partidos y agrupamientos de oposición lograron casi la mitad de las curules en la Cámara de Diputados y el Frente Democrático Nacional y diversos partidos políticos que postularon la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas sostuvieron que éste había triunfado en esas elecciones, aunque nunca lo pudieron probar.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados declaró Presidente electo de México a Carlos Salinas de Gortari, con el 50.74% de los votos válidos emitidos.

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El dato que se acerca más a la verdad lo ha proporcionado Jorge Alcocer, protagonista clave de ese proceso electoral en su calidad de representante del Partido Mexicano Socialista ante la Comisión Federal Electoral, uno de los partidos que había postulado a la presidencia de la República a Cuauhtémoc Cárdenas. Jorge Alcocer, después de analizar lo que aconteció la noche del 6 de julio de 1988 y días siguientes concluye: «Semanas después pudimos confirmar que los resultados en favor del candidato del PRI habían sido adulterados entre 6 a 8 puntos porcentuales para colocarlo en una cifra superior al 50 por ciento, la adulteración se había producido tanto en casillas como en distritos; en el primer caso con casillas «zapato» –todo para el PRI, cero para la oposición– en el segundo en la sábana de cómputo distrital.

De la revisión de la totalidad de las actas de la elección presidencial, casilla por casilla, Leonardo Valdez y el autor de estas líneas, pudimos comprobar que había existido un operativo fraudulento para otorgar al candidato del PRI la mayoría absoluta de votos, lo que nunca pudimos comprobar fue que Cuauhtémoc Cárdenas hubiese ganado la elección»¹.

La calificación de esa elección presidencial fue extraordinariamente difícil en la Cámara de Diputados, aunada a diversas y múltiples movilizaciones políticas y sociales. En este clima, Carlos Salinas de Gortari tomó posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1o. de diciembre de 1988 y ese mismo día, en su discurso, convocó a los partidos políticos a llegar a un consenso para realizar una reforma electoral que diera certidumbre, imparcialidad y limpieza a las elecciones; reforma electoral que se realizó en 1990 pero sin el consenso de una de las tres fuerzas políticas más importantes del país: el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Con la legislación electoral de 1990 se realizó la elección federal del año siguiente. Esta también fue impugnada por los partidos de oposición aunque de ninguna manera se llegó a los extremos de 1988. Quedaba claro que si con esa legislación se efectuaban las elecciones federales de 1994 éstas iban a ser de antemano cuestionadas y deslegitimadas; por ello, el gobierno y los partidos políticos acordaron volver a la mesa de las negociaciones para que los partidos políticos pudieran consensar acuerdos y normas que garantizaran una elección limpia e imparcial en 1994. De esas negociaciones nació el acuerdo para la creación de un nuevo padrón electoral y de la credencial con fotografía para votar y de una nueva reforma electoral que incluyera la apertura de la Cámara de Senadores a los partidos de oposición en una proporción importante. Esta nueva reforma legislativa de 1993 tampoco logró la aprobación del PRD, aunque había participado en la mesa de negociaciones. El PRD consideró insuficiente la reforma electoral de 1993 y que no se habían satisfecho sus principales demandas de carácter electoral. Sin embargo, otros partidos de oposición, especialmente el Partido Acción Nacional, apoyó esa reforma electoral y con ella México se encaminaba a las elecciones federales del 21 de agosto de 1994.

A finales de 1993 la situación general del país era de tranquilidad y de optimismo: en los tres años anteriores el crecimiento económico había sido superior al demográfico,

se había aprobado el Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso norteamericano, la inflación se había reducido a un dígito, los capitales extranjeros estaban fluyendo al país, la inversión social del gobierno aumentaba y no existían mayores problemas políticos. En una palabra: había esperanza en el futuro de México y que los logros macroeconómicos iban a comenzar a sentirse en el mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los mexicanos.

Dentro de este panorama irrumpió el alzamiento armado de Chiapas del 1o. de enero de 1994. La sorpresa fue inmensa. Desde luego que el gobierno conocía que en Chiapas existían grupos armados pero los subestimó en número y organización y nunca pensó que pudieran tomar de sorpresa al ejército nacional. Desde el principio, por sus declaraciones, se pudo detectar que el movimiento armado de Chiapas no era sólo un movimiento indígena que abanderaba demandas sociales para estos grupos, sino también un movimiento que perseguía fines políticos nacionales con demandas respecto al sistema político y a la democracia en el país.

El gobierno de la República declaró unilateralmente el 12 de enero un cese al fuego por parte del ejército nacional; había decidido que el conflicto armado de Chiapas debía resolverse por vías políticas y no a través de las armas; había decidido negociar las diversas demandas sociales, con ese grupo armado que se autodenominaba «Ejército Zapatista de Liberación Nacional», pero el gobierno comprendió que los aspectos políticos nacionales, y en ese momento lo más importante era la elección federal de agosto, debía discutirlos y negociarlos con los interlocutores naturales para ello: los partidos políticos y especialmente con el PRD que cuestionaba el marco jurídico electoral y a los órganos electorales.

Es decir, el origen de la reforma federal electoral de 1994 se debe a diversos factores: a) a que el panorama político nacional cambió en los primeros días de enero de ese año con el surgimiento de la rebelión armada en Chiapas que tenía y tiene reivindicaciones sociales para los indígenas y también de carácter político nacional, b) a la decisión del gobierno de encontrarle una solución negociada a ese conflicto armado y c) a la decisión de que los aspectos políticos, específicamente los electorales, debían de ser negociados y consensados con los partidos políticos que son los interlocutores naturales para estos temas.

Así, el gobierno invitó a platicar e intercambiar ideas, en forma separada, a los dirigentes de los tres partidos políticos nacionales con mayor fuerza electoral. De esas pláticas quedó claro que principalmente el PRD demandaba una serie de garantías para que pudiera considerar que la elección federal de 1994 se iba a desarrollar con limpieza, legalidad, objetividad e imparcialidad. La negociación con esos tres partidos se realizó por separado, y el diálogo se efectuó con todos. Así se llegó el 27 de enero de 1994 a la firma del «Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia», el cual fue suscrito por ocho de los nueve candidatos presidenciales, los presidentes de sus respectivos partidos políticos y el Secretario de Gobernación como testigo de honor.

Ese Acuerdo expresa el firme compromiso de todos los que lo suscribieron de que la legalidad y la civilidad son las únicas vías para dirimir las diferencias políticas entre los mexicanos, que los acontecimientos de Chiapas exigían respuestas claras y rápidas

con el fin de preservar la paz y extender la justicia y la democracia; que las elecciones de agosto de 1994 se tendrían que celebrar en condiciones de legalidad y de limpieza.

Cabe anotar que incluso el Partido Popular Socialista (PPS) que no aceptó suscribir el citado Acuerdo, manifestó públicamente su coincidencia con la mayor parte de los objetivos plasmados en dicho documento y mantuvo siempre un diálogo fructífero con el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral (I.F.E.), aportando ideas y propuestas al diálogo nacional.

En el Acuerdo del 27 de enero, el compromiso fue que el diálogo fuese la vía para llegar a los cambios, y que el consenso sería el método para la toma de decisiones, entendido éste no como la imposible unanimidad, sino como la construcción de soluciones compartidas que dieran satisfacción a los reclamos de cada partido. Consenso no es unanimidad, sino flexibilidad para acercar posiciones y llegar a soluciones que quizá no satisfagan a plenitud lo que cada uno quiere, pero que representan un avance para todos.

II. LAS FUENTES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

La reforma federal electoral mexicana de 1994 tiene principalmente cuatro grandes fuentes, a saber: 1) Los Acuerdos de Barcelona, 2) Los Acuerdos del Consejo General del I.F.E., 3) Las acciones del gobierno federal y 4) Las acciones de diversos órganos del I.F.E.

Los Acuerdos de Barcelona, a su vez, se concretaron en i) reformas legislativas y ii) en acuerdos administrativos. Las reformas legislativas fueron de carácter constitucional o normas no constitucionales o secundarias.

Los Acuerdos del Consejo General del I.F.E. se pueden dividir cronológicamente de conformidad con la diversa integración que tuvo ese órgano colegiado: i) del 27 de enero al 2 de junio y ii) del 3 de junio al 20 de agosto. El 3 de junio fue la primera sesión a la que asistieron los consejeros ciudadanos y con la cual se integró ese Consejo general según la nueva legislación.

Examinamos en este ensayo la primera fuente que se refiere a las conversaciones de Barcelona en sus aspectos de las reformas constitucionales, las reformas legislativas y los acuerdos administrativos cuyo cumplimiento corrió a cargo de los órganos electorales.

III. LAS CONVERSACIONES DE BARCELONA

A principios de febrero de 1994 dieron inicio las conversaciones entre los partidos políticos y el Secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del I.F.E. Por razones políticas y operativas las pláticas se desarrollaron en dos instancias paralelas. En una, participaron los presidentes nacionales de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática —partidos que en conjunto habían recibido más del 90% de la votación nacional en la última elección federal a la anterior de 1994— y el Secretario de Gobernación. En la segunda instancia se creó una mesa para el diálogo y la recepción de propuestas surgidas de

los partidos PPS, Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Demócrata Mexicano (PDM), del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM), con quienes también con frecuencia el Secretario de Gobernación se reunió.

Esa división del trabajo fue objeto de diversas críticas, pero tenía su base en una política objetiva y, sobre todo, era necesaria puesto que el tiempo disponible para arribar a acuerdos era limitado, dada la cercanía de la fecha para la celebración de la jornada electoral. A ningún partido se negó la posibilidad de externar puntos de vista y realizar propuestas, todas ellas fueron consideradas y analizadas con seriedad y objetividad. El Secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del I.F.E. sostuvo múltiples reuniones bilaterales y multilaterales con los seis partidos que integraron la segunda mesa de negociaciones y muchas de sus proposiciones las llevó a la primera mesa. Algunas de ellas son parte de la reforma electoral de 1994.

Las conversaciones entre el Secretario de Gobernación y los representantes de los tres mayores partidos políticos de México duraron hasta el mes de julio de 1994. La sede de las conversaciones fue la casa marcada con el número 32 de la calle de Barcelona en la Ciudad de México. De ahí que la prensa nacional haya denominado a los acuerdos ahí alcanzados «Los Acuerdos de Barcelona». Sin embargo, cabe aclarar que las conversaciones tuvieron lugar tanto en el local antes citado como en las instalaciones del IFE.

Por la naturaleza y fines del diálogo no se levantó registro alguno del desarrollo de las conversaciones. Estas no fueron grabadas ni existieron actas de cada sesión. Cada uno de los participantes tomó nota del desarrollo de cada sesión, y los acuerdos, cuando a ellos se arribó, fueron plasmados en documentos de consenso que, por disposición de los partidos, no fueron del dominio público, pero que, en la primera etapa de las conversaciones, fueron firmados por los representantes de los tres partidos políticos mayoritarios y por el Secretario de Gobernación. Los acuerdos que merecieron consenso constituyeron después la base para la presentación de proyectos de resolución ante el Consejo General del I.F.E., o bien iniciativas de reformas a la Constitución Política de la República, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y al Código Penal Federal.

Los participantes en las negociaciones fueron respetuosos de las competencias que la Constitución y las leyes confieren a los distintos órganos electorales, legislativos y gubernamentales. Sus acuerdos fueron remitidos como propuestas a cada órgano competente para su consideración y, en su caso, implantación ².

El diálogo de Barcelona tuvo, en lo que hace a sus participantes, dos etapas claramente definidas; el hecho que lo motivó fue la trágica muerte del candidato presidencial del PRI, Lic. Luis Donaldo Colosio Murrieta. La primera etapa de las conversaciones se desarrolló de febrero a marzo de 1994, mientras que la segunda etapa abarcó de abril a julio del mismo año.

² Carpizo, Jorge. «Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión». Secretaría de Gobernación, México 1994; pp. 7-10.

La base de las conversaciones fue el «Acuerdo Nacional para la Paz, la Justicia y la Democracia», suscrito el 27 de enero de 1994. La primera tarea a la que se avocaron los representantes partidistas fue definir la agenda para dar cumplimiento a los objetivos plasmados en dicho Acuerdo, la cual realmente se desprendió del mismo.

Después de intercambiar puntos de vista, y ante la propuesta del PRD en el sentido de que hubiese un consenso sobre que habría reformas constitucionales y legales, los partidos se comprometieron a que de llegarse a consensos que requiriesen cambios legales, la correspondiente propuesta sería sometida a la consideración del H. Congreso de la Unión, pero que ese tema era un punto de llegada de las conversaciones, y no un presupuesto de las mismas.

Aceptado lo anterior, se convino en iniciar los intercambios de puntos de vista sobre los temas que en seguida se enuncian:

1. Idoneidad de los funcionarios del I.F.E. a todos los niveles, conforme a los objetivos expresados en el Acuerdo del 27 de enero.
2. Padrón electoral y credenciales para votar con fotografía. Auditoría externa y otras formas de verificación.
3. Mayor acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos –radio y televisión–.
4. Acciones del gobierno federal para garantizar mejores condiciones de equidad en la competencia electoral.

Esa fue la primera agenda convenida; después, en el curso mismo de las conversaciones, en ambas mesas, surgieron nuevos temas, nuevas propuestas, que terminaron por convertirse en puntos esenciales de las reformas que propició el Acuerdo del 27 de enero.

Así, por ejemplo, después de cinco semanas de discusiones y cuando ya se había llegado a varios consensos, se consideró necesario recapitular y establecer una agenda precisa sobre aquellos puntos que todavía serían discutidos. El 8 de marzo de 1994 los tres partidos políticos mayoritarios y el Secretario de Gobernación firmaron un documento que contenía la agenda para la discusión en las siguientes sesiones. Esa agenda era la siguiente:

1. Estructura del Consejo General del IFE.
2. Equidad en el acceso a medios masivos de comunicación.
3. No utilización de fondos y programas públicos en favor de partido o candidato alguno.
4. Delitos electorales.
5. Revisión de aquellos puntos de la reciente reforma al Código Penal que pudieran llevar a la restricción de derechos políticos fundamentales.
6. Segunda insaculación de funcionarios de casillas electorales.

7. Casillas extraordinarias y especiales.
8. Nombrar por consenso a un nuevo Director General del I.F.E.
9. Revisión del funcionariado conforme al acuerdo firmado.
10. Visitantes extranjeros.
11. Jornada electoral e inducción del voto.
12. Voto de nacionales en el extranjero.
13. Acceso a la base de datos «on line» y acceso a la base de imágenes.

El documento firmado terminaba con el párrafo siguiente: «Hubo otros temas propuestos por algunos partidos políticos pero los mismos no lograron el consenso para incluirse en esta agenda y ellos podrán ser materia de cambio de opiniones fuera de esta mesa de diálogo».

IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DERIVADAS DE LAS CONVERSACIONES DE BARCELONA

La reforma constitucional abarcó los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41°.

En el párrafo octavo se decía que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo federales con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Actualmente se confirma la idea de que la organización de las elecciones es una función estatal –lo cual nadie cuestionó– que se realiza a través de un organismo público y autónomo en cuya integración concurren esos poderes, los partidos y los ciudadanos según lo disponga la ley. Es decir, los poderes federales ya no ejercen esa función electoral sino quien la ejerce es un organismo público y autónomo en el cual concurren los poderes como también concurren los partidos y los ciudadanos. Los dos poderes del Estado, de ser los titulares de la función electoral pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla. Este cambio va a ser congruente con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección nacional de ese organismo público y autónomo.

El segundo cambio fue que se agregó a la naturaleza del organismo la característica de independiente. Desde luego que dicho organismo es parte del Estado Mexicano, pero no del gobierno y goza de completa *independencia* en el ejercicio de sus funciones dentro de los marcos que la Constitución y la ley le señalan. Lo que se persiguió con este agregado fue realmente que el I.F.E. no esté subordinado al gobierno, ni a un partido político o grupo, que no dependa de alguien para que cumpla sus funciones con libertad y con legalidad.

El párrafo comentado ya enumeraba los principios rectores de la función electoral: se suprimió el de profesionalismo porque se alegó que él ya se encuentra doblemente mencionado en el párrafo noveno. Algunos consideraron que dicha supresión no era conveniente; sin embargo como realmente esa idea es columna vertebral del siguiente párrafo aceptaron tal supresión después de más de tres horas de discusión sobre dicho

término. Y se agregó un nuevo concepto: el de *independencia* que viene a ser muy congruente con la idea de autonomía del organismo –I.F.E.– y que es realmente la finalidad que se persigue: que sea autónomo e independiente de cualquier otro órgano u organización.

El párrafo noveno decía que el órgano superior de dirección se integraría por consejeros y consejeros magistrados. Hoy dice que se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos. Antes se exigía al consejero magistrado satisfacer los mismos requisitos que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hoy, en el párrafo decimoctavo sólo se dice que el consejero ciudadano debe satisfacer los requisitos que señale la Ley. Este es un cambio mayor y de los más importantes de toda la reforma electoral federal de 1994.

La idea de consejero magistrado radicaba en contar con un perito en derecho electoral, alguien que pudiera interpretar correctamente la norma electoral, precisamente por ser un técnico en la materia al que se le exigían los mismos requisitos que debe reunir un ministro de la Suprema Corte para garantizar que su nivel y calidad profesionales serían de lo mejor.

A principios de 1994, los seis consejeros magistrados eran juristas distinguidos, reconocidos por sus conocimientos y honorabilidad; sin embargo, un partido político los cuestionó en las pláticas de Barcelona argumentando que de los seis realmente dos eran los que intervenían en las discusiones y que de todos la mayoría de sus votos coincidía con los de las autoridades, que no había razón para que los abogados monopolizaran estos cargos ya que algunos de los mejores especialistas en derecho electoral no eran abogados como los casos de Arturo Núñez, director general del I.F.E. y de Jorge Alcocer, consejero personal del presidente del Consejo General del I.F.E., que son economistas de profesión, que lo que se necesitaba en esos cargos eran personas muy reconocidas por la sociedad en virtud de su independencia y trayectoria, personas que pudieran dar confianza a la sociedad sobre la organización del proceso electoral, que realmente garantizaran la imparcialidad y objetividad del proceso.

El intercambio de opiniones fue amplio y rico y todos por convencimiento, salvando la honorabilidad y capacidad de los consejeros magistrados, coincidieron en aceptar la figura del consejero ciudadano con lo que comenzó lo que se ha denominado la «ciudadanización» de los órganos electorales. Los requisitos que debían cumplir dichos consejeros ciudadanos se dejó a la ley, pero se discutieron simultáneamente con la reforma constitucional. Fue una discusión que consumió el tiempo de varias sesiones y se flexibilizaron los requisitos legales disminuyendo la edad de treinta y cinco años a treinta y suprimiéndose el requisito de edad máxima para ser electo, se disminuyó de cinco a tres años la prohibición de haber desempeñado cargo partidista de dirección nacional o estatal anteriores a la designación, pero el cambio más drástico es que actualmente se exige poseer título profesional y no se requiere que el consejero ciudadano se dedique en forma exclusiva a esa labor, porque se argumentó que su valor radica precisamente en que es un ciudadano que debe seguir con sus labores profesionales cotidianas; así un abogado, médico o ingeniero puede ser consejero ciudadano y continuar con su despacho o asesorías; un periodista, seguir publicando sus columnas

y se alegó que realmente sólo necesitan dedicarse de tiempo completo unos meses antes del día de la elección, aunque esta consideración no quedó en la ley ni se cumplió en el proceso electoral de 1994. Quizás esta situación merezca revisarse en el futuro, porque los consejeros ciudadanos perciben todos los meses, sin importar si hay trabajo o no o si tienen otra actividad, una remuneración equivalente a ministro de la Suprema Corte de Justicia, más diversos apoyos como vehículo y varios auxiliares.

Los antiguos párrafos decimoséptimo y decimoctavo, que venían de la reforma de 1990 fueron reordenados. Anteriormente los consejeros magistrados eran designados por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal y se decía que si no se alcanzaba dicha mayoría en la primera votación, se procedería a insacular a los consejeros magistrados.

La reforma de 1994 suprimió la intervención del Presidente de la República en la designación de los consejeros ciudadanos. Debo manifestar que antes de que el Secretario de Gobernación aceptara esa supresión, auscultó al Presidente de la República a quien la misma le pareció muy bien. Actualmente los consejeros ciudadanos son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara y ya no dice que acontece si alguno o ninguno obtiene la votación requerida para ser electo, sino que señala que la ley indicará las reglas y el procedimiento correspondiente, lo cual se hace en el artículo 74 del COFIPE, que contiene normas consensadas en las conversaciones de Barcelona.

V. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS

Ahora bien, las reformas legislativas no-constitucionales, derivadas de los Acuerdos de Barcelona, dieron como resultado diversas modificaciones al COFIPE y al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Ellas fueron principalmente las siguientes:

1. Nueva composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del I.F.E.
2. Cambios de facultades en los órganos desconcentrados.
3. Observadores electorales.
4. Visitantes extranjeros.
5. Entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección.
6. Ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas.
7. Casillas especiales.
8. Delitos electorales.

Voy a examinar estas reformas legislativas en el orden que se ha expuesto.

1. Nueva composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del I.F.E.

Se había dado un paso importante en la composición del Consejo General con la aceptación de la figura del consejero-ciudadano y sus características que fueron ya reseñadas en el inciso anterior. Estrechamente ligado con ese tema se encontraba el de la composición del Consejo general. El PRD puso a discusión un asunto que había planteado en los dos procesos de reforma electoral anteriores: el de 1990 y el de 1993 y que consistía en que se debía garantizar que el órgano superior de dirección electoral debía integrarse de tal forma que impidiera que cualquier partido, o alianza formal o informal de partidos, o de uno o varios de ellos con los representantes de los Poderes Públicos, pudiese tener una mayoría predeterminada.

Todos los asistentes a la mesa de Barcelona estuvieron de acuerdo en abordar esta importante cuestión. Recordemos cómo estaba integrado el Consejo General del I.F.E. en los primeros meses de 1994 y recordemos que ello ya de sí, constituía un avance enorme respecto a las anteriores integraciones de los diversos órganos de dirección electoral, especialmente del de máxima jerarquía: Un representante del poder ejecutivo federal que por mandato de ley era y es el Secretario de Gobernación y quien preside ese Consejo; cuatro representantes del poder legislativo federal, dos del Senado –uno del partido mayoritario en ese cuerpo legislativo federal y otro de la primera minoría– y dos de la Cámara de Diputados con idéntica fórmula a la del Senado; seis consejeros magistrados y 10 representantes de partidos políticos de acuerdo con su fuerza electoral: 4 del PRI, 2 del PAN y uno por cada uno de los siguientes partidos: PRD, PARM, PFCRN y PPS. Todos esos miembros tenían derecho a voz y voto. Además concurrían únicamente con derecho a voz y no voto los partidos políticos con registro condicionado y que eran tres: P.T., P.V.E.M. y el P.D.M.

Después del intercambio de opiniones que se prolongó durante varias sesiones, se llegó a la conclusión de que los partidos políticos con registro definitivo, cada uno de ellos debía tener una situación similar; que no se justificaba que algunos partidos tuvieran más votos que los otros y menos con la existencia de los consejeros ciudadanos. Se dio un paso hacia adelante cuando hubo consenso en que cada partido político tuviera un solo representante y un solo voto y los partidos políticos con registro condicionado conservarían su misma situación: derecho a voz pero sin el derecho al voto. Así, el Consejo General tendría 17 miembros con derecho a voto: un representante del Poder Ejecutivo, cuatro del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos y seis representantes de los partidos. Llegar a esta conclusión había sido difícil y la misma no satisfacía plenamente al PAN ni al PRD por diversos motivos. Al PAN porque siempre se ha opuesto a la existencia de partidos políticos muy pequeños ya que sentía que se les daba vida artificial desde el gobierno y le parecía oprobioso que tuvieran el mismo voto que él cuando su fuerza electoral era tan diferente. Al PRD porque consideraba que dicha composición no aseguraba completamente que el gobierno no tuviera una mayoría predeterminada. Se acordó que los partidos llevarían esa propuesta a sus respectivos consejos nacionales para conocer sus opiniones. En la siguiente sesión fue claro que esa propuesta no lograba el consenso y la discusión derivó hacia diversas formas de integración del Consejo General. Entre las que más se discutieron porque existieron

muchas otras, y los mencionados son únicamente aquellos con derecho de voto, se pueden destacar:

- a) Un representante del poder ejecutivo, seis representantes de los partidos políticos, seis consejeros ciudadanos y cuatro representantes del poder legislativo.
- b) Un representante del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, seis representantes de los partidos y diez consejeros ciudadanos.
- c) Un representante del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, diez consejeros ciudadanos y diez representantes de los partidos políticos.
- d) Un representante del poder ejecutivo, cuatro consejeros del poder legislativo, nueve consejeros ciudadanos y trece representantes de partidos.

A todas estas fórmulas se les encontraban inconvenientes. Lo que vino a destrabar la discusión fue la proposición de que todos los partidos tuvieran derecho a voz pero no a voto. Esta fórmula superaba muchas de las objeciones realizadas a otras y se le encontraban buenos beneficios: la mayoría del Consejo general quedaba en manos de los consejeros ciudadanos con lo cual el proceso de «ciudadanización» se reforzaba en forma definitiva y se superaba el problema de que todos los partidos –sin importar su fuerza electoral– tuvieran un voto. Esta última fórmula logró el consenso de los tres partidos políticos asistentes a la mesa de Barcelona.

Se debe señalar que en la discusión, nadie realmente planteó la salida del Consejo General de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo, aunque en las pláticas privadas que los partidos tenían con el Secretario de Gobernación –a las cuales Porfirio Muñoz las denominó: las conversaciones del confesionario– si hubo intercambio de opiniones al respecto.

Los representantes de los tres partidos políticos opinaron que el Secretario de Gobernación sí debía permanecer como Presidente del Consejo General del I.F.E. cuando menos en las elecciones de 1994 y las razones que se dieron fueron las siguientes: i) el proceso electoral estaba muy complicado por la «feria de las desconfianzas» que existía y en principio nadie objetaba en ese momento la personalidad del entonces Secretario de Gobernación, ii) ponerse de acuerdo en quien debía de ser el Presidente del Consejo si salía el Secretario de Gobernación iba a ser difícil a la mitad del proceso electoral, la prueba era que no se lograba –ni se logró– consenso en quien podía substituir al Director General del I.F.E., iii) si salía del Consejo el representante del poder ejecutivo, saldrían también los del poder legislativo con lo que dejaría de estar presente Porfirio Muñoz Ledo, presidente del PRD, partido que tenía las mayores objeciones al proceso electoral y quien como representante de la primera minoría del Senado tenía una posición de diálogo y negociación frente a la cerrazón y sinrazón de Samuel del Villar, representante del PRD, iv) que el Secretario de Gobernación, en el sistema político mexicano, podía hacer que los gobernadores y presidentes municipales cumplieran cabalmente con los acuerdos del Consejo General para lograr la limpieza y transparencia de las elecciones.

En esta forma se alcanzó consenso: la composición del Consejo General sería la siguiente: Miembros con derecho a voz y voto: un representante del poder ejecutivo,

cuatro del poder legislativo y los seis consejeros ciudadanos; asistirían con derecho a voz pero no a voto: un representante por cada uno de los partidos, sin importar si su registro fuera definitivo o condicionado, el Director General y el Secretario General del I.F.E.

¿Qué fueron las pláticas privadas a las que se ha hecho referencia?: En asuntos delicados se acostumbró que en la propia casa de Barcelona, se hacía un receso para que el Secretario de Gobernación escuchara en privado, generalmente en el comedor, a los representantes de cada partido para que pudiera percatarse de las diversas posiciones y después él pudiera hacer proposiciones que tuvieran un alto porcentaje de probabilidades de aceptación. Se debe manifestar que en varias ocasiones, este método dio espléndidos resultados.

Fue el propio Secretario de Gobernación quien propuso que este funcionario —el Presidente del Consejo General del I.F.E., perdiera su voto de calidad en el caso de un empate en la votación y que su voto fuera igual al de cualquiera otro de los miembros del Consejo. De inmediato se aceptó y el Secretario de Gobernación actuó así para que quedara clara su postura: de apertura y de flexibilidad y comprometida plenamente con el avance democrático.

Debe dejarse muy en claro que la permanencia de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo en el Consejo General del I.F.E. se consideró conveniente, incluso necesaria, por las razones expuestas, para el proceso federal electoral de 1994 aunque existió también una conciencia muy clara de que este aspecto sería uno de aquellos que habría de discutirse en futuros ajustes legislativos de carácter electoral.

La nueva composición del Consejo General tenía que reflejarse en los otros órganos colegiados desconcentrados del I.F.E.: los Consejos Locales y Distritales. Ponerse de acuerdo en este punto no fue difícil: se convino en proponer la supresión del artículo décimo octavo transitorio del Decreto publicado el 24 de septiembre de 1993 por el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del COFIPE y reformar el párrafo 1 de los artículos 102° y 113° del mismo ordenamiento de tal forma que el número de consejeros ciudadanos en esos dos órganos colegiados fuera el mismo que el adoptado para el Consejo General del I.F.E., lo cual era fácil en ese momento porque realmente contaban con seis consejeros ciudadanos —y no nueve como planteaba el mencionado artículo transitorio para el futuro—. Además, se convino que el Vocal Secretario de la Junta Ejecutiva correspondiente perdiera el derecho de voto aunque seguiría asistiendo a los respectivos Consejos con voz y que los partidos políticos se representarían de la misma forma y con los mismos derechos que en el Consejo General: con voz pero sin voto. Así, la integración de los Consejos Locales y Distritales sería la siguiente: El vocal ejecutivo presidiría el Consejo con voz y voto, seis consejeros ciudadanos con voz y voto; y asistirían con voz pero no voto: un representante de cada partido político nacional y el Vocal Secretario, quienes antes de la reforma de 1994 al COFIPE sí tenían derecho de voto. En esta forma se fortaleció enormemente el proceso de «ciudadanización» de los órganos electorales. En esos Consejos de siete votos, seis corresponden a los consejeros ciudadanos. De todas las reformas legislativas de 1994 a normas electorales, probablemente éste es el aspecto más importante y el

que tendrá más trascendencia en el futuro; puede considerarse que en esta materia electoral es el cambio más significativo que México haya conocido desde la década de los cuarenta, cuando se creó la primera Comisión Electoral de ámbito federal como órgano autónomo de los poderes públicos.

Por vez primera en nuestra historia electoral contemporánea los partidos políticos carecen de voto. Los representantes de los poderes públicos no tienen mayoría de voto. Esa mayoría está conferida a los ciudadanos, son ellos quienes tienen la capacidad de decisión en todos y cada uno de los órganos de dirección del I.F.E. La reforma fue aún más profunda en los órganos de dirección desconcentrados –Consejos Locales y Distritales– pues en ellos, como se dijo en párrafo anterior, de siete votos posibles, seis corresponden a los consejeros ciudadanos.

En el Consejo General del I.F.E., de 11 votos, seis corresponden a los consejeros ciudadanos.

El 3 de junio de 1994 quedó formalmente instalado el Consejo General del I.F.E., acorde a las nuevas disposiciones constitucionales y legales.

2. Cambios de facultades en los órganos desconcentrados

La idea de fortalecer a los Consejos Locales y Distritales, de forma tal que atribuciones sustantivas referidas al proceso electoral que tenían conferidas las Juntas Ejecutivas –integradas por funcionarios de carácter administrativo– pasaron a ser facultades de los respectivos Consejos. Así los artículos 105° y 116° del COFIPE se adicionaron para otorgar facultades a los Consejos Locales y Distritales, respectivamente: para aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de candidatos a diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal, aunque el consejo general determinará los valores que serán tomados en cuenta para la fijación de esos topes máximos de gastos de campaña. Asimismo, se le facultó para acreditar a los ciudadanos mexicanos o a la agrupación a la que pertenezcan como observadores durante el proceso electoral de acuerdo a la regla del artículo 5°, párrafo 3, c) del COFIPE.

3. Observadores electorales

La reforma electoral de 1993 introdujo por primera vez en la legislación de la materia la figura de los observadores electorales nacionales, figura y práctica que se venían desarrollando en México desde 1989. Al inicio de las conversaciones de Barcelona, los partidos convinieron en la pertinencia de someter a revisión las normas que habían sido aprobadas apenas unos meses antes, debido a las múltiples solicitudes recibidas de diversos organismos de observación electoral que se quejaban de una excesiva reglamentación, e incluso de privación de derechos fundamentales. El presidente del Consejo General del I.F.E. se reunió en varias oportunidades con los dirigentes principales de esos grupos a fin de recibir sus opiniones, comentarios y propuestas, mismas que trasladó a los partidos para su debida consideración.

Desde distintos ángulos de enfoque, los tres mayores partidos coincidieron en la pertinencia de simplificar los requisitos que el Código establecía para los observadores

nacionales con la convicción de que toda forma de aliento a la participación ciudadana en nuestros comicios debía ser impulsada, de esa forma se propuso la reforma del párrafo 3 del artículo 5° del COFIPE, la misma que fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y cuyo antecedente fue un acuerdo del Consejo General, aprobado el 28 de febrero de 1994.

Las principales reformas al respecto fueron las siguientes: a) mientras en 1993 la observación se circunscribía a la jornada electoral, en 1994 se amplió a todo el proceso electoral, b) la acreditación puede solicitarse en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezca; c) en 1993 era obligación de los observadores asistir a los cursos de preparación o información que impartiera el I.F.E., en 1994 subsistió esta obligación pero se amplió en el sentido de que esos cursos también pueden ser impartidos por las organizaciones de observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del I.F.E. y con la supervisión de las mismas; d) la observación puede hacerse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana; es decir que no se circunscribe a la localidad del Consejo que lo acreditó; e) en 1993 la inscripción de observadores se realizaba en las Juntas Distritales, en 1994 se facilitó este trámite señalándose que se efectúe en las Juntas Locales; f) los observadores pueden solicitar a la Junta Local correspondiente la información electoral que necesiten y se les deberá proporcionar a menos que sea confidencial en los términos de la ley o que material o técnicamente no sea posible entregárselas; g) en la capacitación que se proporciona a los funcionarios de casilla, se debe incluir todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los observadores; y h) se precisan todos los actos en que se pueden estar presentes tanto en la casilla como en el Consejo Distrital el día de la jornada electoral.

Queda claro que se impulsó en forma muy importante la existencia de los observadores y de sus funciones; en 1994 hubo mucho interés en este aspecto de la observación electoral. Varias organizaciones sociales prestigiadas decidieron realizar observación electoral ya fuera ellas mismas o en alianza con otras organizaciones.

La observación electoral es un aspecto muy importante y muy delicado. El Secretario de Gobernación tuvo la oportunidad de dirigirse públicamente a una de las organizaciones de observadores y les manifestó:

«No hay duda alguna de que las características primordiales de la observación electoral son el profesionalismo y la imparcialidad.

El observador con profesionalismo conoce los aspectos principales, tanto legales como administrativos, del proceso electoral, posee los conocimientos esenciales para poder realizar bien esa función.

El observador imparcial registra tanto las irregularidades como los aspectos positivos de la elección, pero especialmente rige su conducta sólo por la verdad, única y solamente por la verdad, la cual coloca y defiende por encima de sus legítimas preferencias partidistas.

México necesita observadores profesionales e imparciales. México necesita que sobre intereses particulares se antepongan los de la nación. México necesita

primordialmente que se actúe con, por y para la verdad, que asestemos golpes demoledores a la cultura de la falsedad. La verdad ante todo. La verdad como guía de todos nosotros»³.

Según los datos del I.F.E., un total de 81,620 ciudadanos mexicanos fueron acreditados como observadores electorales para la jornada del 21 de agosto de 1994, cifra que por sí misma da cuenta de la magnitud del esfuerzo realizado. La sociedad ha conocido los informes presentados por los grupos de observadores, toca a ella, y a los partidos políticos, evaluar cuáles cumplieron el compromiso de imparcialidad y objetividad, y cuáles no. En mi opinión, la gran mayoría de esos grupos cumplieron ese compromiso y estuvieron a la altura de la responsabilidad que contrajeron, aunque también hubo asociaciones de observadores que antes de la jornada electoral ya habían decidido que decir en virtud de las preferencias partidistas de la mayoría de sus miembros y hubo otra cuya falta de seriedad y profesionalismo, demostró claramente todo lo que los observadores electorales no deben y pueden ser. Sin embargo, el resultado global de la observación en 1994 es muy positivo y ayudó a la credibilidad de las elecciones.

La Organización de las Naciones Unidas reconoció a 16 agrupaciones como los grupos de observadores a los cuales le otorgaría apoyo financiero y técnico: Alianza Cívica, Asociación Nacional Cívica Femenina, Centro Cívico de Solidaridad, Centro de Estudios y Promoción Social, Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Presencia Ciudadana, Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, Asociación Cultural Gran Logia del valle de México, Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Central Reivindicatoria de Acción Social, Fundación para la Democracia, Clubes Rotarios Ciudad de México, Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, Confederación Patronal de la República Mexicana y Comisión Mexicana de Derechos Humanos.

4. Visitantes extranjeros

Respecto de los visitantes extranjeros, esta figura, llevada a nuestra legislación electoral, fue la forma que los partidos políticos encontraron para abrir cauce a la presencia de grupos y personalidades internacionales interesadas en nuestros procesos electorales. Desde finales de 1993 diversos grupos y personalidades del extranjero habían manifestado, por diversos medios, su interés en presenciar los comicios mexicanos; de igual forma, varias organizaciones mexicanas habían expresado interés en invitar a grupos extranjeros, principalmente de promoción y defensa de los derechos humanos, a venir a México con motivo de las elecciones federales de 1994.

Los representantes de los tres mayores partidos políticos ante la mesa de conversaciones de Barcelona, después de analizar con detenimiento las distintas facetas que están involucradas en el asunto, llegaron a la conclusión de que la norma constitucional

³ Carpizo, Jorge. «Comunicado a los integrantes de Alianza Cívica» en «Crónica», número 6. Secretaría de Gobernación. México 1994; pp. 8-9.

que reserva en exclusiva a los ciudadanos mexicanos el derecho a participar en la política interna debía permanecer sin modificación.

Sin embargo, considerando la voluntad de apertura que caracterizó a todo el proceso electoral, convinieron –y a ello ayudó mucho el pronunciamiento de Luis Donaldo Colosio en su discurso del día 6 de marzo– en la necesidad de introducir en el COFIPE una disposición que permitiese atender el interés de personas y grupos de extranjeros que de manera legítima habían manifestado interés por venir al país a presenciar los comicios. Además, en virtud de la garantía individual del libre tránsito de personas y mercancías en el país, los extranjeros podían asistir y recorrer la República con motivo de las elecciones.

La fórmula adoptada consistió en facultar al Consejo General del I.F.E para que, con motivo de los procesos electorales, expidiera convocatoria pública invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios mexicanos bajo la calidad de «visitantes extranjeros». (Artículo 82º, párrafo 2, del COFIPE).

El Secretario de Gobernación, no sin tristeza, apoyó la fórmula anterior debido a que si hubiera habido una cerrazón a que vinieran visitantes extranjeros a presenciar las elecciones se hubiera dicho que se debía a que se estaba preparando un fraude electoral, pero que triste es que por «la feria de las desconfianzas» entre los mexicanos, sea necesario admitir estas nuevas figuras legislativas amén que varios partidos políticos y organizaciones sociales propiciaron la venida de esos visitantes extranjeros, fórmula que es la menos mala que se encontró y que cuidó mucho de que no fuera a violar la soberanía nacional.

Aprobada la reforma por el H. Congreso de la Unión, el Consejo General del I.F.E. resolvió encomendar a los consejeros ciudadanos la presentación del respectivo proyecto de convocatoria. En una reunión informal del Consejo General del I.F.E. se conocieron las diversas propuestas de invitación a organismos extranjeros para que asistieran a la jornada electoral. Varias de esas propuestas eran sumamente preocupantes pues entre ellas había algunos grupos de claro tinte intervencionista e imperialista. En tal virtud el Secretario de Gobernación propuso, y se aceptó por consenso, que el I.F.E. oficialmente no invitara a ningún visitante extranjero, quedando los partidos políticos y organizaciones sociales en libertad de realizarlo y bajo su más estricta responsabilidad.

Para el proceso electoral federal de 1994 se acreditaron ante las autoridades mexicanas un total de 934 personas bajo la calidad de «visitantes extranjeros».

5. Entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección

Con el consenso de los partidos políticos, la fecha límite para que los ciudadanos pudiesen solicitar la reposición, por extravío o deterioro, de su credencial para votar con fotografía venció el 15 de mayo.

El artículo décimo octavo, inciso III, transitorio del COFIPE fue modificado para que las credenciales para votar con fotografía se entregaran hasta el 12 de junio de 1994

con la finalidad de que se pudiera realizar *una* sola lista nominal definitiva y no dos como antes se acostumbraba: una general y otra complementaria que hubiera contenido el listado de todos aquellos inscritos en el Padrón Electoral que hubiesen recogido su credencial para votar con fotografía a partir del cierre de la inscripción en el Padrón -28 de febrero de 1994- y hasta el 17 de julio de 1994.

Lo anterior fue importante y fue la base de la disposición del artículo séptimo transitorio de la reforma al COFIPE en 1994 para que la lista nominal definitiva de electores -una sola- se entregara a los partidos políticos nacionales, en medios magnéticos, en cintas de ocho milímetros, el 30 de junio de 1994 e impresa en papel a más tardar el 21 de julio de 1994.

Debe resaltarse que el Registro Federal de Electores (R.F.E.) cumplió rigurosamente con este precepto. Fue todo un alarde técnico el lograrlo. Nunca antes en la historia electoral de México, los partidos políticos nacionales habían contado con la lista nominal definitiva con tanta anticipación, lo que permitió examinarla y re-examinarla con todo cuidado e incluso les permitió, como en el caso de un representante de un partido político, actuar con pésima fe, como fue el sonado caso de las homonimias en el Distrito Federal que lo quiso presentar como una prueba de fraude electoral y después del examen que realizaron dos prestigiosos órganos técnicos quedó demostrado que no había ninguna base técnica ni legal para la denuncia en el sentido que la había hecho: que existían duplicados en el listado nominal de una misma persona con el claro y doloso objetivo de que pudiera votar más de una vez.

6. Ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos

El artículo 198° del COFIPE disponía que los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta diez días antes del día de la elección se tendría derecho a nombrar a los representantes propietario y suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios. La reforma de 1994 en este punto, amplió el plazo de diez días a trece para facilitarles a los partidos el cumplimiento de esta importantísima facultad.

7. Casillas especiales

El artículo 197° del COFIPE en su párrafo 1 ordena que los Consejos Distritales, a propuesta de las Juntas Distritales Ejecutivas, determinan la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio, y en el párrafo 3 se decía textualmente:

«En cada distrito electoral se instalará por lo menos una casilla especial sin que puedan ser más de cinco en el mismo distrito. El Consejo Distrital correspondiente podrá aumentar el número de casillas especiales en el distrito, en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas. En este caso, las adicionales a las cinco mencionadas, no podrán ser más de siete».

La «feria de las desconfianzas» logró que dicho párrafo 3 se reformara para restringir el número de casillas especiales. Actualmente el párrafo dice:

«En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el Consejo Distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas».

Pero lo más grave fue que el 28 de febrero de 1994, los partidos políticos, a iniciativa de uno de ellos, votaron porque a esas casillas sólo se les dotara de 300 boletas. La «feria de las desconfianzas» triunfó a pesar de que el Director General del I.F.E. proponía 750 boletas y al ver la discusión que se estaba dando, propuso bajar su número a 500. Sin embargo, no se aceptó ni una boleta más de 300. Y después, uno de los partidos políticos que más apoyó ese número de 300 boletas fue el que habló de que eran «rasurados» del padrón electoral los que quisieron votar el 21 de agosto en las casillas especiales y no pudieron.

Como este problema de las casillas especiales fue el más grave, si no es que el único de importancia, que se presentó el día 21 de agosto de 1994, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto. Se instalaron 687 casillas especiales en todo el país, que representan el 0.71% del total nacional de casillas.

Unos números explican el problema suscitado en las casillas especiales. En 1991 hubo 930 de estas casillas con 750 boletas en cada una y las listas nominales eran de 36.5 millones de ciudadanos. En 1994, sólo hubo 687 casillas especiales con 300 boletas salvo una excepción, y con listas nominales de 45.7 millones de ciudadanos.

Además, hay que tener en cuenta la muy alta votación que se obtuvo en 1994. Sólo un ejemplo muestra lo que realmente aconteció: A un lado del edificio principal del I.F.E., en la ciudad de México, se instaló una casilla especial para que votaran los miembros del Consejo General, los funcionarios y trabajadores del propio I.F.E. y cuando lo quisieron hacer fue imposible porque ya se habían agotado las boletas en virtud de que personal profesional y trabajadores de los Institutos Nacionales de Salud cercanos al edificio del I.F.E. y que estaban trabajando en ellos, habían ya ejercido su derecho al voto y agotado las boletas en esa casilla especial.

Respecto a la barbaridad que expresó un representante de un partido político en el sentido de que el problema de las casillas especiales se presentó por haber «rasurados» en el padrón electoral, unos números muestran lo extraordinariamente absurdo y de mala fe de esta afirmación:

De los 45.7 millones de ciudadanos con credencial para votar, que tuvieron la oportunidad de recurrir al servicio IFETEL, a través de los Centros de Información Telefónica del Instituto, se recibieron un total de 2,114 llamadas de ciudadanos y ninguna más, ellos se quejaron de que teniendo su credencial para votar con fotografía no aparecieron en la lista nominal de su casilla.

Realizadas las investigaciones de cada caso se concluyó que 282 sí se encontraban en la lista nominal; 1,340 ciudadanos habían notificado cambio de domicilio, solici-

tando reposición de credencial o corrección de datos sin que hubieran recogido su nueva credencial para votar con fotografía; en otros 223 casos el ciudadano fue dado de baja por el Programa de Modificación de Situación Ciudadana; y en 46 la información proporcionada por los ciudadanos fue insuficiente para hacer la investigación.

Por otra parte, los consejeros ciudadanos invitaron pública y reiteradamente a quienes quisieron votar en sus correspondientes casillas y no pudieron porque no estaban en las listas nominales a que enviaran copia de su credencial de elector. Al 12 de septiembre de 1994, se habían recibido sólo 397 de ellas y de las cuales se hizo un examen: 59 sí se encuentran incluidos en las listas nominales y 263 no estaban ciertamente en las listas nominales por las siguientes razones atribuibles a ellos mismos: cambios de domicilios, corrección de datos y reposiciones de credenciales, sin que hubiesen recogido su nueva credencial.

Este caso de las casillas especiales constituye toda una lección que debe ser aprehendida. En los momentos más difíciles de la discusión sobre este tema, el Consejo General acordó que los seis consejeros ciudadanos hicieran un estudio profundo de este problema y presentaran sus conclusiones y proposiciones al propio Consejo General. Las tres conclusiones fueron las siguientes:

- «1. Es un problema de escasez de material electoral.
2. En el que predominó el criterio de control y de vigilancia en la incidencia de las casillas especiales que de una mayor cobertura y laxitud en ellas.
3. Las casillas especiales no registran un comportamiento anómalo sino más bien típico. No se apartan de las tendencias generales y sirvieron fundamentalmente como receptáculos de ciudadanos que en efecto se encontraban fuera de su sección»⁴.

8. Delitos electorales

El tema de la penalización de conductas delictivas en materia electoral es de reciente discusión en México. No fue sino hasta 1990 cuando se introdujo en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, la primera sistematización de los delitos electorales creándose un capítulo particular en esta materia.

Los partidos participantes en las conversaciones de Barcelona, en particular el PAN, consideraron que era necesario avanzar de manera sustantiva en materia de la penalización de los delitos electorales, de forma tal que la severidad de las penas operara de entrada como un factor de desaliento a la comisión de ilícitos.

Tanto partidos como candidatos habían manifestado su interés en avanzar por ese camino, de forma tal que ya desde el Acuerdo del 27 de enero de 1994 se estableció lo siguiente:

⁴ «Informe de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del Instituto Federal Electoral en torno a la situación de las Casillas Especiales el 21 de agosto de 1994». Instituto Federal Electoral. México 1994; p. 28.

7. «Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se expondrá ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales».

Desde las primeras reuniones los partidos políticos y el Secretario de Gobernación acordaron que el P.A.N. fuese el ponente de un anteproyecto de reformas al mencionado Código Penal en materia de delitos electorales. Fueron analizados y corregidos varios anteproyectos, hasta llegar a uno de consenso que se presentó a la consideración de los legisladores de los tres partidos mayoritarios en la Cámara de Diputados, habiendo merecido la aprobación del H. Congreso de la Unión. Así, todos los que participamos en la redacción y discusión de ese proyecto somos responsables de él. Estoy convencido de que las reformas al Código Penal fueron necesarias, que coadyuvaron a desalentar la comisión de ilícitos electorales por la mejor vía que es la de la prevención y la disuasión, pero no puedo dejar de reconocer que existen problemas en los textos aprobados que dejan lugar a dudas o lagunas para su aplicación. Si en alguna materia del derecho el juez debe apegarse estrictamente a lo establecido por el legislador, esa es la materia penal, cualquiera que sea su género específico. Creo que a la luz de la experiencia, y con mayor tiempo de por medio, el Poder Legislativo podría entrar a una revisión detallada del capítulo de delitos electorales en el Código Penal para perfeccionar las normas ahí contenidas.

Entre algunos de los artículos que deberán ser analizados de nueva cuenta se encuentra la fracción IX del artículo 403° que penaliza a quien el día de la elección organice la reunión y el traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar, y el artículo 413° que suprime el beneficio de la libertad provisional para absolutamente todos los responsables de todos los tipos penales contenidos en ese capítulo de delitos electorales, sin importar su importancia o peligrosidad.

VI. ACUERDOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DE LAS CONVERSACIONES DE BARCELONA

Examinemos, ahora, los principales acuerdos de carácter administrativo, en que no fue necesaria una reforma por parte del Congreso de la Unión, que se derivaron de las conversaciones de Barcelona y que jugaron un papel muy importante en la finalidad de dar garantías a los partidos políticos de que las elecciones se iban a llevar a cabo con legalidad, imparcialidad, transparencia y objetividad. De estos acuerdos, en algunos la responsabilidad de su cumplimiento recaía en los órganos electorales, muchos de ellos fueron sometidos a la consideración del Consejo General y adoptaron la forma de acuerdos de ese órgano colegiado; otros, su cumplimiento recaía en el gobierno y otro en los partidos políticos. Esta división, desde luego, no es tajante sino sólo nos sirve para una explicación ordenada de los mismos, que puede tener el beneficio de facilitar su comprensión.

Recaía su cumplimiento en los órganos electorales:

1. La auditoría externa al Padrón Electoral.
2. La creación del Consejo Técnico del Padrón Electoral.

3. Renovación de funcionarios y consejeros ciudadanos.
4. Insaculación de los funcionarios de casilla.
5. Tres acuerdos para fortalecer la seguridad y confiabilidad del voto el día de la jornada electoral.
6. Entrega mensual de las listas nominales de electores.
7. Destrucción de los paquetes electorales.
8. Suspensión de propaganda política.

Recaía su cumplimiento en el gobierno:

1. Compromisos en favor de la equidad e imparcialidad de las elecciones.
2. Compromisos con la transparencia y limpieza de las elecciones.
3. Fiscalía especial para los delitos electorales.
4. Prerrogativas en materia de radio y televisión.

Recaía su cumplimiento en los partidos políticos:

1. La designación de los consejeros ciudadanos del Consejo General.

VII. CUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS ORGANOS ELECTORALES

1. La auditoría externa al Padrón Electoral

El padrón electoral que se utilizó en 1994 realmente es uno nuevo; tuvo dos períodos muy importantes en su confección: a) el levantamiento que se efectuó en 1991 y los ejercicios de actualización constantes que se hicieron entre los que resaltan los realizados en aquellas entidades federativas que tuvieron elecciones, y b) el empadronamiento que se efectuó a partir de noviembre de 1992 con la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía.

El esfuerzo técnico que se realizó para construir este nuevo padrón electoral fue inmenso y del mismo los mexicanos podemos y debemos sentirnos muy orgullosos.

Los seis consejeros ciudadanos en su voto razonado para declarar válidos y definitivos el Padrón Electoral y los listados nominales de electores, afirmaron que: «Un seguimiento de los procesos de depuración que ha sufrido el Padrón Electoral puede arrojar la siguiente certidumbre: los procesos de depuración sí han funcionado; han disminuido sensiblemente las anomalías y han originado una consistencia muy aceptable de ese instrumento electoral. Veamos, a grosso modo, la evolución de la confiabilidad del Padrón:

1988 50% de inconsistencia estadística (reconocida oficialmente).

1991 12% de inconsistencia estadística (según el P.A.N.).

1994 2.58% de inconsistencia estadística de conformidad con la auditoría externa»⁵.

Ahora bien, a los primeros días de enero de 1994 se habían realizado, entre 1991 y 1993, 36 diversas auditorías y verificaciones con el objeto de ir mejorando y conociendo su grado de confiabilidad. En promedio ellas determinaron que el padrón electoral tiene un 96% de consistencia. Además, ocho partidos políticos, que conforman la Comisión Nacional de Vigilancia del R.F.E., —se autoexcluyó el P.R.D.— estaban realizando una verificación nacional muestral para conocer con exactitud el grado de confiabilidad del padrón electoral.

Sin embargo, el P.R.D. objetaba con diversos argumentos la consistencia del padrón y había propuesto desde agosto de 1993 la realización de una auditoría externa al mismo, para lo cual, en principio, existía consenso entre los partidos políticos y las autoridades electorales. Este aspecto se reflejó en el Acuerdo del 27 de enero de 1994 que estableció:

«2. Plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y las listas nominales, dando las garantías que han sido demandadas por los partidos y la opinión pública, entre ellas el acceso permanente a las bases de datos e imágenes del Registro Nacional de Electores y la auditoría externa del padrón respectivo».

Desde diciembre de 1993, tres consejeros magistrados, auxiliados por tres técnicos, venían elaborando un estudio de como podría realizarse dicha auditoría externa.

La confiabilidad del padrón electoral es uno de los aspectos más importantes de todo el proceso electoral. Por ello el nuevo Secretario de Gobernación en 1994 dedicó especial atención a este asunto. Revisó con los principales funcionarios del I.F.E. las 36 auditorías y verificaciones mencionadas y llegó a la convicción de que se tenía un padrón electoral confiable pero que ello no era suficiente porque las objeciones del P.R.D. continuaban y se incrementaban. Por tal razón decidió apoyar con toda firmeza la realización de la auditoría externa al padrón electoral que el propio P.R.D. había propuesto en agosto de 1993, como una de las columnas más importantes de la confiabilidad de todo el proceso electoral y sobre este punto específico se discutió mucho en las conversaciones de Barcelona en varias sesiones.

Los participantes en esas conversaciones solicitaron a los consejeros magistrados que les presentaran el estudio realizado sobre esa auditoría externa y se convino que sobre ese estudio se intercambiarían opiniones en presencia de los técnicos que habían asesorado a los consejeros magistrados y de los técnicos de los propios partidos políticos.

⁵ «Proyecto de informe a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión que presenta al Consejo General la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral y los recursos interpuestos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación». Instituto Federal Electoral. México 1994; p. 6.

En esa reunión José Barberán, técnico del P.R.D. presentó la idea de que se realizara esa auditoría con la técnica censal total. Todos los demás técnicos y los representantes de los otros dos partidos llegaron a la conclusión de que ello resultaba inviable en razón de los plazos disponibles, las normas legales aplicables y la seguridad del propio proceso. Lo que Barberán proponía, realmente, era el levantamiento de un nuevo padrón electoral exactamente como se había hecho desde 1991. Era obvio que el tiempo con que se contaba no lo permitía a menos que se quisiera poner en peligro la realización de la propia elección.

Por ello, esa idea se desechó y se le encargó al Secretario de Gobernación que procediera, con el documento existente y las ideas vertidas en el intercambio de opiniones, a presentar cuales serían los términos de referencia para la licitación pública de los trabajos de auditoría externa al Padrón Electoral. El Secretario de Gobernación le encargó esta tarea a Jorge Alcocer, ejemplar mexicano, quien se asesoró para ello de varios técnicos y auditores del despacho Mancera y del ingeniero Jorge Wheatley.

Este anteproyecto fue sometido a la revisión de los partidos políticos los cuales hicieron muchas sugerencias de agregados que pretendían hacer más rigurosos y complejos los trabajos de la auditoría.

La mayor parte de esas propuestas las realizó el P.R.D. y muchas de ellas alcanzaron consenso. En varias ocasiones el Secretario de Gobernación alertó que parecía que no se quería que se realizara dicha auditoría porque en virtud del tiempo con que se contaba, se estaba complicando su realización con requisitos y requerimientos adicionales como si se tuviera un año para efectuarla. En algunos casos sí se escuchó al Secretario de Gobernación, en la mayoría no. Este funcionario no se opuso rotundamente a requerimientos que era obvio que iban a ser imposibles de satisfacer porque en ese momento lo más importante era que el Consejo General aprobara las Bases de Licitación, situación que aconteció en su sesión del 28 de febrero —únicamente con lo votos en contra del P.R.D.— y que si esas Bases necesitaban algunos ajustes, se le pudieran hacer posteriormente. El Secretario de Gobernación no deseaba, porque políticamente lo consideraba desacertado, que pudiera crearse la suspicacia de que no estaba a favor de una auditoría seria y profunda.

No causó ninguna sorpresa que dos de las empresas que habían manifestado interés y disponían de capacidad técnica para realizarla, decidieran no participar debido a que era materialmente imposible llevar a cabo todo lo que se solicitaba en los plazos establecidos. Entonces se les pidió a las empresas que esas razones las pusieran por escrito, lo cual aceptaron hacer. El Despacho Roberto Casas Alatríste presentó un diagnóstico detallado de la licitación pública, concluyendo que « ... una vez conocidas y entendidas las bases específicas de tal auditoría, *concluimos que hay limitaciones muy severas, definitivas, para poder cumplir profesionalmente y en tiempo con la responsabilidad asumida* ... nos aventuramos a opinar que es *materialmente imposible* que se pueda concluir a satisfacción el trabajo de auditoría para estar en condiciones de fundamentar una opinión profesional el 11 de mayo de 1994».

Esos fueron de los días más aciagos de todo el proceso electoral, todo parecía indicar que se cerraba la posibilidad de realizar esa auditoría externa que se consideraba

indispensable para la confiabilidad del padrón electoral y de todo el proceso electoral. Sin embargo, la voluntad política de realizarla superó todos los obstáculos que se presentaron.

En virtud de que por acuerdo de los partidos se había propuesto al Consejo General del I.F.E., en la mencionada sesión del día 28 de febrero, la creación de un Consejo Técnico del Padrón Electoral, responsable de la supervisión y vigilancia de todos los trabajos relativos a la auditoría externa, punto sobre el que volveré más adelante, los partidos convinieron en solicitar a dicho Consejo la revisión y modificación de las bases de licitación de la auditoría externa.

El Consejo Técnico aceptó y realizó una labor estupenda. Con realismo ajustó los términos de la licitación: mantuvo los que eran necesarios para preservar la seriedad de ese ejercicio y que si podían realizarse en un término prudente que amplió hasta el 30 de junio. Asimismo, eliminó todo aquello que nada tenía que ver con el proceso electoral de 1994 y reordenó esas Bases con criterios más esquemáticos.

Ese trabajo del Consejo Técnico se llevó a las conversaciones de Barcelona. De nuevo estuvieron presentes los técnicos de todas las partes y se logró el consenso de todos, menos del P.R.D., el que ya en ese momento se oponía a la realización de la auditoría externa con el argumento de que era muy tarde para realizarla y que no habría tiempo para corregir errores. Se le argumentó una y otra vez que la finalidad más grande de la auditoría era conocer con toda precisión la confiabilidad del padrón electoral y, desde luego, si de ella se constataba que existían errores, los mismos se corregirían. El Consejo General del I.F.E. aprobó las bases de licitación modificadas.

Por recomendación del Consejo Técnico, el contrato fue adjudicado a la empresa McKinsey de México, S.A. de C.V. como integradora del Proyecto, la que junto con otras siete empresas de reconocido prestigio en el mercado, se responsabilizaron de las tareas de la auditoría.

La auditoría externa fue llevada a cabo sin demérito de la verificación muestral nacional que los partidos políticos habían aprobado realizar a través de la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE.

El Consejo Técnico del Padrón Electoral presentó al Consejo General del I.F.E. en su sesión del 15 de julio de 1994, los resultados de la Auditoría Externa del propio Padrón. Ese Consejo Técnico concluyó en su informe que:

«Después de haber supervisado los aspectos metodológicos y llevado a cabo los controles y verificaciones necesarios, el Consejo Técnico del Padrón Electoral estima que los trabajos realizados por las empresas responsables de la Auditoría Externa al Padrón Federal Electoral, cumplieron con todos los criterios y normas establecidos en las Bases de Licitación.

Los trabajos se realizaron con apego a los estándares científicos y de procedimientos generalmente aceptados, tanto en su diseño, planeación y programación como en su ejecución. A partir de estos elementos el Consejo Técnico del Padrón Electoral, por unanimidad, considera válido el proceso de la Auditoría Externa al Padrón electoral».

El resultado más importante de la auditoría externa fue que determinó que el promedio nacional de consistencias reales y explicables es de 97.42%, lo cual —es corolario nuestro— lo hace el padrón electoral de inscripción voluntaria más confiable del mundo.

La realización de la auditoría externa cumplió con todas las finalidades por las cuales se hizo. Otorgó a los mexicanos un dato cierto, objetivo y confiable sobre el Padrón Electoral que es un bien público del país y de todos los mexicanos.

A pesar de la gran trascendencia de esta auditoría externa, hay otros datos y elementos que también contribuyeron en forma decidida a la confiabilidad del Padrón Electoral que se utilizó en agosto de 1994. Enunciamos los más importantes ⁶:

- a) Entre 1991 y 1993, como ya dijimos, se le realizaron 36 auditorías y verificaciones con el objeto de irlo mejorando y de ir conociendo su grado de confiabilidad. En promedio arrojaron que el padrón tiene un 96% de consistencia.
- b) Ocho partidos políticos decidieron realizar y así lo hicieron, una verificación nacional muestral. Solo un partido —el P.R.D.— se autoexcluyó de este ejercicio a pesar de las reiteradas invitaciones que los otros partidos le hicieron para que se sumara a lo mismo.

La conclusión de esta verificación fue que el nivel de inconsistencias del padrón electoral va de un mínimo de 2.37% a un máximo de 3.91%.

- c) El PAN realizó un análisis serio y científico del padrón electoral, que incluyó una verificación muestral y una auditoría informática y concluyó que « ... el padrón electoral actual ubica su nivel de inconsistencia en un rango que va del 2.59% al 4.13%, que constituye a nuestro juicio un nivel aceptable de error ...».
- d) Cuando el 3 de junio comenzaron a desempeñar sus funciones en el Consejo General como consejeros ciudadanos seis personalidades, decidieron tener asesores que examinaran los aspectos técnicos del padrón. Los seis consejeros ciudadanos comenzaron a estudiar con todo cuidado los diversos aspectos del padrón, esfuerzo que los llevó a formular varias recomendaciones y a emitir un voto razonado en un buen documento que declaró que el padrón resultaba «válido y definitivo».
- e) Las listas nominales que surgen del propio padrón, fueron exhibidas públicamente en dos ocasiones para que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de hacer su propia auditoría, lo que posteriormente precisamos.
- f) El grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas, en su estudio técnico respecto al padrón electoral, manifestó:

«Los logros conseguidos en esta materia, puede afirmarse que se tratan de los más significativos que se han obtenido en el ámbito internacional».

⁶ Carpizo, Jorge: *Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994*. Secretaría de Gobernación. México 1994; pp. 13-14.

- g) Las propias listas nominales, como ya quedó asentado, se entregaron a todos los partidos políticos para que tuvieran todas las oportunidades de examinarlas y re-examinarlas, en cintas magnéticas el 30 de junio y ya impresas el 21 de julio.
- h) El P.R.D. presentó el caso de las homonimias (tocayos) en el Distrito Federal como una prueba de supuesto fraude y de credenciales duplicadas. El Consejo Técnico del Padrón Electoral y la Comisión Nacional, con el voto en contra de un solo partido, del P.R.D., dictaminó: «No existen elementos que puedan afirmar fundadamente que la circunstancia de estos nombres repetidos constituye algún género de irregularidad de la lista nominal, que sean registros falsos, y mucho menos, que su existencia sea indicador de alteración fraudulenta de la lista de electores».

Es decir, una cuestión social, muy común en diversas partes del mundo, se quería convertir en México en una catapulta para denunciar un supuesto fraude.

2. La creación del Consejo Técnico del Padrón Electoral

En las conversaciones de Barcelona, simultáneamente, al intercambio de opiniones sobre la realización de la auditoría externa al padrón electoral, se vio la necesidad de crear un órgano técnico que supervisara todas las actividades correspondientes a la misma, idea que ya se encontraba en el mencionado proyecto de bases de licitación que presentaron tres consejeros magistrados.

Quedó claro en la mesa de Barcelona que existía consenso para garantizar la más alta calidad y confiabilidad de la auditoría externa y el cumplimiento estricto de las bases para su realización por parte de la o las empresas a las que se asignara, conforme a las normas aplicables, el contrato respectivo. En consecuencia, era muy conveniente proponerle al Consejo General, la creación de un comité o consejo técnico para la vigilancia y supervisión de la auditoría externa al Padrón Electoral, comité o consejo que se integraría por ciudadanos mexicanos de reconocida capacidad científica en áreas vinculadas en forma directa a los trabajos de la realización de esa auditoría externa, tales como estadística, actuaria, matemáticas, informática, demografía, geografía y cartografía.

Los miembros del Consejo Técnico serían preferentemente personas destacadas del mundo académico no vinculadas a partido político alguno.

Los tres partidos políticos comenzaron a proponer nombres y en la lista, entre otras muchas sugerencias, se encontraban científicos de la talla de Yolanda Palma, Guillermo Baz, Oscar Medina Mora, Fernando Jaimes, Renato Iturriaga, Federico O'Reilly, Juan Manuel Lozano y Manuel Peimbert. La discusión de los nombres en todo momento fue respetuosa y únicamente se cibió a que cumplieran los requisitos convenidos, que realmente fueran muy distinguidos en sus disciplinas y de confirmada honorabilidad.

Por consenso se alcanzó una lista de ocho personalidades:

Dr. Ignacio Méndez Ramírez (UNAM)

Lic. Roberto Morales Martínez (consultor independiente)

Dr. Rubén Hernández Cid (ITAM)

Dr. Alberto Ruiz Moncayo (CONACYT)

Ing. Rodrigo Gutiérrez Sánchez (Instituto Tecnológico de Baja California)

Lic. Clara Jusidman (Revista «Este País»)

Dr. Gabriel Vera Ferrer (Banco de México)

Dr. Raúl Rueda del Campo (UNAM)

En las conversaciones de Barcelona se acordó que el número de miembros del Consejo Técnico fuera de once y que los tres que aún faltaban, pertenecieran a instituciones académicas no representadas en los ocho científicos anteriormente mencionados y que fueran propuestas de la propia institución para evitar cualquier tinte partidista. Se encargó al Secretario de Gobernación que se ocupara de este trámite, quien habló con el Presidente en turno del Colegio Nacional, el Presidente del Colegio de México y el Jefe del Departamento de Patología Experimental del CINVESTAV del Instituto Politécnico Nacional y quienes propusieron respectivamente, al doctor Arcadio Poveda, a la Dra. Rosa María Rubalcava y a la Dra. Isaura Meza Gómez Palacio.

En la sesión del 28 de febrero, el Consejo General del I.F.E. aprobó tanto la creación del Consejo Técnico del Padrón Electoral como a sus once integrantes. Posteriormente el Lic. Roberto Morales, debido a compromisos de trabajo que le obligaron a salir del país, se separó del Consejo y no se le substituyó por lo que el Consejo Técnico realmente funcionó con diez distinguidos científicos mexicanos.

El mismo 28 de febrero, el Consejo General del I.F.E. en el acuerdo que creó ese Consejo Técnico le otorgó facultad para: «Elaborar lineamientos con bases técnicas de fácil aplicación para la verificación de las listas nominales definitivas en el ámbito distrital, que permita certificar que las que se entreguen a los partidos, sean idénticas a las que se proporcionen a los consejos distritales para su entrega a las mesas directivas de casilla».

Durante el proceso electoral, en varias ocasiones, el Consejo General del I.F.E. le encomendó delicadas funciones al Consejo Técnico del Padrón Electoral, tales como: estudiar e informar sobre la denuncia del representante del P.R.D. respecto al problema de homonimias en la lista nominal del Distrito Federal; análisis muestral para constatar que las listas nominales de electores utilizadas el día de la jornada electoral son idénticas o no a las que fueron entregadas a los partidos políticos; establecimiento de mínimos metodológicos para considerar que una encuesta está realizada seriamente; informe sobre las metodologías utilizadas en los ejercicios muestrales de conteos rápidos para la elección del Presidente de la República.

Como es fácil percatarse, las funciones del Consejo Técnico se fueron ampliando respecto del Acuerdo del 28 de febrero y ello se debió al alto grado de confiabilidad que el Consejo Técnico desde un principio logró.

Destaca que uno de los factores más importantes del éxito del proceso electoral de 1994 se debió precisamente a este Consejo Técnico del Padrón y a cómo cumplió con sus funciones. Se contó con un cuerpo de científicos del más alto nivel, acadé-

micamente muy serios, apartidistas y cuyo único interés es México. Cuantas veces se necesitó recurrir a un árbitro imparcial y técnicamente confiable o a un órgano que estudiara algún problema para que rindiera un dictamen, ahí se tenía al Consejo Técnico del Padrón Electoral. Si este órgano no hubiera existido, el proceso electoral se hubiera desarrollado con más sobresaltos y con menos credibilidad. Mucho debe México a este grupo de compatriotas que representan la excelencia académica y que tienen un profundo sentido del patriotismo ya que estuvieron dispuestos a exponer su prestigio académico en la disputa política en aras de la verdad y de México.

3. Renovación de funcionarios y consejeros ciudadanos

Por acuerdo de los partidos, y por haber sido un compromiso adoptado el 27 de enero, éste fue uno de los primeros puntos de la agenda de la negociación. Cabe recordar el texto relativo tal y como quedó plasmado en el Acuerdo por la Paz, la Justicia y la Democracia»:

«Para una elección imparcial:

«1. Imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles aptos y honestos.

El criterio que guiará el nombramiento o ratificación citadas será el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas».

Con base en esos puntos, los tres partidos políticos y el Secretario de Gobernación firmaron el 9 de febrero de 1994 los criterios para la renovación de los funcionarios y consejeros ciudadanos. Dichos criterios fueron muy importantes y fueron los siguientes:

- «1. Cada partido deberá presentar durante los próximos 7 días contados a partir de esta fecha las objeciones específicas con los elementos probatorios o que establecen duda razonable sobre cualquiera de cuatro aspectos: elegibilidad, aptitud, imparcialidad y honorabilidad.
2. Los funcionarios y/o consejeros ciudadanos no impugnados serán considerados ratificados.
3. Si procediera la objeción, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral deberá presentar en un plazo de 48 horas la propuesta de sustitución, con base en la normatividad y los criterios establecidos en el Estatuto correspondiente, y someterla a inmediata consideración de los partidos.
4. La revisión será hecha por un Grupo de Trabajo integrado por dos personas por cada partido y dos de la autoridad y su labor deberá quedar concluida el 25 de febrero para así dar lugar a la instalación de los Consejos Distritales en la fecha prevista por el COFIPE.
5. Si quedaran algunos casos pendientes en esa fecha, la misma en forma excepcional podrá prorrogarse hasta por 10 días adicionales, los cuales serán improrrogables.

6. Para los efectos anteriores, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral entregará a los integrantes del Grupo de Trabajo la currícula básica de cada funcionario o consejero ciudadano y todo el soporte que necesiten para su trabajo.
7. Si el Grupo de Trabajo logra consenso esa será la decisión, si no pasará a consideración de esta mesa».

Así, el plazo originalmente convenido para concluir estos trabajos fue el 5 de marzo; sin embargo, a solicitud de los propios partidos, la fecha límite fue prorrogada en varias oportunidades, hasta llegar al 27 de mayo, día en el cual el proceso de revisión se encontraba prácticamente concluido, quedando pendientes un pequeño número de casos, que fueron desahogados en el curso del mes siguiente.

La autoridad, al aceptar estas proposiciones, mostró flexibilidad y el problema realmente consistió en que se presentaron listas de nombres para las substituciones, sin ningún argumento o prueba que fundamentara el dicho, sino únicamente la mención del nombre.

Los miembros de ese grupo de trabajo avanzaron poco y se decidió que pasaran los casos más controvertidos y difíciles a la mesa de Barcelona, la cual le dedicó a esta función varias sesiones. Los casos más importantes eran indudablemente los de los vocales ejecutivos locales. Pondré algunos ejemplos: en la mesa de trabajo se objetó a los vocales ejecutivos locales de Aguascalientes y Baja California. La razón fue que ese grupo de trabajo comenzó con criterios extraordinariamente rígidos y por orden alfabético de los Estados. Las dirigencias locales de los *tres* partidos mayoritarios protestaron por esas sugerencias de cambio ya que esos vocales gozan de gran prestigio local y las dirigencias locales de los partidos políticos los consideran muy aptos, idóneos e imparciales. El grupo de trabajo se decidió que estos casos pasaran a las conversaciones de Barcelona. Fue fácil ponerse de acuerdo: se ratificaba a esos dos vocales ejecutivos locales a petición de las dirigencias locales de los tres partidos políticos nacionales con mayor fuerza electoral.

Otro ejemplo: Para Guanajuato, los partidos proponían nombres y más nombres y no era posible ponerse de acuerdo. Después de varias horas el Secretario de Gobernación sugirió un nombre, los representantes de los tres partidos señalaron que no lo conocían y que pedían un receso de veinte minutos para consultar a los dirigentes locales de su partido. Después de esas consultas, los tres partidos estuvieron de acuerdo con el nombre sugerido por el Secretario de Gobernación para la vocalía local ejecutiva de Guanajuato.

El 20 de mayo de 1994 se volvieron a precisar los criterios y tiempos para ese ejercicio en un documento que ya no se firmó porque los representantes del P.R.D. habían recibido la indicación por parte de su Consejo Nacional Ejecutivo de no hacerlo, pero ese documento obtuvo consenso y de acuerdo con él se resolvieron los últimos casos de renovación de funcionarios y consejeros ciudadanos. El inciso 4) de ese documento da cuenta de la ya mencionada flexibilidad con que actuó la autoridad en este específico aspecto: «Si la mesa de trabajo terminara todos los casos pendientes,

referidos en los puntos 2 y 3 de este acuerdo, antes del miércoles 25 de mayo a las 14 horas, cada partido podrá presentar a la mesa hasta 40 casos de consejeros ciudadanos que considere de mayor importancia y en ese caso se procederá de idéntica forma que en los presentados antes del 25 de marzo de 1994.

Si concluido lo anterior aún se dispusiera de tiempo, la mesa podrá considerar hasta 20 casos de consejeros ciudadanos adicionales por cada partido político en los mismos términos del párrafo anterior».

Como resultado del análisis efectuado por representantes de los partidos y los funcionarios del I.F.E. responsables del área del Servicio Profesional Electoral, fueron sustituidos 34 vocales, 212 vocales distritales y 122 consejeros ciudadanos. Si no hubo un mayor número de cambios fue porque los partidos no presentaron impugnación alguna, o porque no se consideró, por alguno de ellos, procedente la impugnación ya que en muchos casos no se presentó ninguna prueba para fundamentar dicha impugnación.

Reitero que en todos los casos de sustitución los criterios para aprobar el cambio estuvieron vinculados a la idoneidad política del funcionario sustituido, sin que en ningún caso haya sido puesta en duda o cuestionada la honorabilidad personal de los funcionarios impugnados.

Como era natural, el proceso de sustituciones introdujo en toda la estructura del I.F.E. un clima de inestabilidad que pudo ser superado gracias a la voluntad de cooperación de todos los funcionarios y al espíritu de responsabilidad que mostraron los partidos políticos en esta delicada tarea. Esa falta de estabilidad fue una de las preocupaciones más serias que el Secretario de Gobernación tuvo en todo el proceso electoral, cuidando que la misma no fuera a afectarlo en forma irremediable. Cada proposición del plazo para la conclusión de ese ejercicio era como bajar con Dante a las entrañas del infierno.

Los partidos políticos plantearon la pertinencia del cambio de Director General del I.F.E. pese a que el Director había sido nombrado por 8 años, con el voto favorable de todos los integrantes del Consejo General y sólo la abstención de un partido y del Consejero de la primera minoría de la Cámara de Senadores, y pese a que todos los partidos reconocieron su aptitud y profesionalismo; el presidente del Consejo General del I.F.E., y previo acuerdo con el Director General, aceptó que el tema fuese discutido y analizado en la mesa de Barcelona.

La discusión fue muy amplia y consumió varias sesiones. Entre otros aspectos se discutió sobre el perfil que debería satisfacer el Director General; se destacó el conocimiento profundo que debía tener del derecho electoral y de los problemas logísticos, así como su capacidad de trabajo, su temperamento, su experiencia política en negociación institucional y personal. Todos estos aspectos quedaron plasmados en un documento que sirvió de guía para la discusión.

Los nombres que se discutieron fueron muchos, en orden alfabético se pueden mencionar algunos: Sergio Aguayo, Jorge Alcocer, Pablo González Casanova, Enrique González Pedrero, Julio Faesler, Enrique Krause, Lorenzo Meyer, Juan Molinar

Horcasitas, Arturo Núñez, José Agustín Ortiz Pinchetti, Luis Villoro, José Woldenberg, Gabriel Zaid y Fernando Zertuche.

Ninguno de ellos obtuvo el consenso de los tres partidos. Las conversaciones privadas o «de confesionario» entre el Secretario de Gobernación y los representantes de los tres partidos fueron innumerables. Entonces para destrabar la situación se propuso que el Secretario de Gobernación formara una terna con los tres nombres que a su parecer podían obtener mayor consenso escogidos de entre la lista de personajes que se había discutido. Después de analizar la situación e intercambiar ideas con los colaboradores que asistían a las conversaciones, el Secretario de Gobernación integró la terna con: Jorge Alcocer, Arturo Núñez y José Woldenberg. De nueva cuenta ninguno logró el consenso pleno de los tres partidos y uno de ellos realmente vetó, aunque nunca usó tal expresión, a Jorge Alcocer y a José Woldenberg. Entonces hubo un acuerdo tácito nunca explícito para que Arturo Núñez continuara como Director General del I.F.E., cargo que desempeñó espléndidamente con un gran profesionalismo y especial equilibrio y madurez.

De igual forma, habiéndose solicitado el cambio en varias de las Direcciones Ejecutivas, no se llegó al consenso entre los partidos.

Ante la renuncia del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, hecho ocurrido en el curso de las conversaciones de la mesa de Barcelona, los partidos convinieron en admitir que uno de ellos, el P.A.N., hiciera la propuesta de candidato a ocupar ese cargo. La propuesta recayó en el Dr. Juan Molinar H., misma que fue aprobada el 3 de junio de 1994 por el nuevo Consejo General del I.F.E.

4. Insaculación de los funcionarios de casilla

Este aspecto fue muy debatido entre los partidos políticos, varios de los cuales sostenían que no existía imparcialidad de los funcionarios de casilla en virtud de que generalmente tenían una inclinación por el P.R.I. lo cual se debía a que las autoridades electorales conscientemente hacían todo lo necesario para lograrlo. La idea era encontrar un método de selección o de insaculación que hiciera imposible que alguien pudiera intervenir en esa selección y sesgarla en favor de un partido.

Cuando se estaba discutiendo la propuesta del P.R.D. respecto a la auditoría externa al Padrón Electoral y su proposición de hacerla a través de un nuevo censo total, como ya expliqué, en esa propuesta se encontraba un método de selección de los funcionarios de casillas. El Secretario de Gobernación opinó que era un buen y seguro método y después de un intercambio de opiniones, se decidió aceptarlo.

Ese método consistió en un procedimiento de doble insaculación, primero por el mes de nacimiento y luego por la primera letra del apellido paterno. En esta forma, los funcionarios de casillas serían ciudadanos comprendidos en la lista nominal, elegidos completamente por el azar.

En una sesión del Consejo General del I.F.E. se sorteó, delante de todos los asistentes, ese mes y el mismo correspondió al de noviembre. Los insaculados fueron

capacitados. En otra sesión posterior, se sorteó la letra y esta fue la T. Quedaba claro que si los ciudadanos nacidos en noviembre y aquellos cuyo apellido comenzara con T eran insuficientes para llenar todos los cargos de funcionarios de casilla, se pasaría al mes y a la letra siguiente. También es claro que la segunda insaculación era únicamente para aquellos ciudadanos que habían sido previamente sorteados y habían sido capacitados.

La segunda insaculación de los funcionarios de casilla se realizaría en los Consejos Distritales y en presencia de los representantes de todos los partidos políticos.

Asimismo se acordó que los cargos en la casilla electoral se ocuparían de acuerdo con el grado de escolaridad de los propios insaculados.

5. Tres acuerdos para fortalecer la seguridad y confiabilidad del voto el día de la jornada electoral

Estos fueron:

- a) Las boletas electorales estarían adheridas y serían desprendibles de un talón con folio y, desde luego, la boleta electoral no estaría foliada para garantizar la secrecía del voto. En nuestra historia electoral fue la primera vez que se utilizaron boletas con esas características.
- b) El Consejo General designaría una Comisión para verificar la producción y la distribución de las boletas electorales, en la que todos los partidos podrían contar con un representante.
- c) Se garantizaría el secreto y la libertad del voto, mediante instalaciones físicas adecuadas para la recepción del mismo. En particular, se garantizaría que en cada casilla existieran elementos modulares con mamparas que imposibilitara que alguien pudiera ver en que sentido el ciudadano depositaba su voto.

6. Entrega mensual de las listas nominales de electores

Se acordó que los listados nominales de electores se entregarían mensualmente a los partidos en cintas magnéticas y que en los Centros Regionales de Cómputo se podrían realizar consultas a la base de imágenes, lo que facilitaría la revisión y el cotejo, dándose así una garantía adicional de que los listados definitivos entregados a los partidos coincidirían exactamente con los que llegaran a las mesas directivas de casilla. La decisión de que la mencionada consulta se hiciera en los Centros Regionales de Cómputo se debió a que en esos lugares es donde se digitalizan los recibos de entrega de credencial y donde se conserva físicamente la base de imágenes.

7. Destrucción de los paquetes electorales

Terminada la calificación de las elecciones, realmente los paquetes electorales no tiene ya ninguna utilidad y deben de ser destruidos. Sin embargo, en las conversaciones de Barcelona, el P.R.D. planteó que ello daba mala imagen y podría pensarse por algunos miembros de la sociedad que había apresuramiento en la destrucción de los paquetes, debido a que algo se quería ocultar.

Con el espíritu abierto que prevaleció en esas conversaciones, y quedando claro que los paquetes ya no tendrían ningún valor legal después de la calificación de las elecciones, se acordó llevar a la consideración del Consejo General del I.F.E. la disposición de que los paquetes y la documentación electorales no podrían ser destruidos antes de seis meses contados a partir del día de la conclusión del proceso electoral, es decir al agotarse las correspondientes calificaciones.

8. Suspensión de propaganda política

El P.R.D. planteó su inquietud de que los días anteriores a la jornada electoral son muy importantes respecto a la propaganda de los partidos en los medios electrónicos porque muchos ciudadanos en esos días toman la decisión definitiva de por quien votar y que le preocupaba que el P.R.I., que contaba con recursos económicos superiores a los otros partidos, en esos días realizara una intensa campaña en los medios electrónicos que los otros partidos o la mayoría de ellos, no podría hacer por falta de recursos económicos. El P.R.I. manifestó que en principio podía apoyar al P.R.D. en esta línea, siempre y cuando se tomara en cuenta que para los partidos era muy importante darle gran difusión al cierre de campaña de su candidato presidencial.

Así, se alcanzó consenso para que se suspendiera la propaganda política pagada en los medios electrónicos de comunicación de los partidos y sus candidatos presidenciales, diez días antes de la jornada electoral, con la excepción de los cierres de campaña: un día antes, el días del cierre de la campaña y un día después.