

3



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"CAMPUS ARAGÓN"**

**LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO  
UNA APROXIMACIÓN DESCRIPTIVA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**P R E S E N T A :**

**RAFAEL CABALLERO ALVAREZ**

**ASESOR: DR. FRANCISCO BEDOLLA CANCINO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**SAN JUAN DE ARAGON, MÉXICO 2002**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres y a todos mis profesores,  
en particular a Juan Mora y a Francisco Bedolla.*

**LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO.  
UNA APROXIMACIÓN DESCRIPTIVA**

## *Índice*

<i>Presentación</i> .....	1
<i>I. A manera de introducción</i> .....	5
1.1 Apuntes generales .....	5
1.2 Precisiones Conceptuales: ¿qué es la observación electoral?.....	14
1.3 ¿Para qué Sirve la Observación Electoral? .....	17
1.4 Origen de la Observación Electoral.....	19
1.5 ¿Quiénes observan? Agentes Específicos de la Observación Electoral .....	23
<i>II. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO</i> .....	29
2.1. El Escenario Político.....	29
2.2 El Antiguo Régimen.....	30
<i>III. ANTECEDENTES GENERALES Y GÉNESIS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO</i> .....	37
3.1. La Primera Comisión Observadora.....	37
3.2. El Salinismo, Punto Crucial en la Liberalización.....	39
3.3. La Primera Reforma Electoral Sustancial.....	43
3.4. El Tribunal Federal Electoral.....	47
3.5. El Instituto Federal Electoral.....	48
3.5.1. Los Organos Colegiados .....	50
3.5.2. Los Organos Ejecutivos y de Dirección.....	53
3.5.3. Los Organos de Vigilancia .....	57
<i>IV. EL RECONOCIMIENTO A LA OBSERVACIÓN</i> .....	60
4.1. La Observación Electoral Limitada.....	60

4.2. Las Reformas Electorales Graduales y el Reconocimiento Legal de Los Observadores Electorales .....	62
<b>V. LA REFORMA DE 1994</b> .....	<b>67</b>
5.1. La Reforma Electoral De 1994 .....	67
5.1.2. La Reforma Constitucional .....	70
5.1.3. La Reforma Legislativa .....	71
5.2. La Modificación Que Permitted La Reglamentación En Forma De La Observación.....	73
5.3. El Trámite De Registro.....	73
<b>VI. LA ELECCIÓN FEDERAL DE 1994: PRIMERA EXPERIENCIA LEGAL DE OBSERVACIÓN ELECTORAL</b> .....	<b>80</b>
6.1 El Contexto Previo A La Elección De '94 .....	80
6.2 La Experiencia De Las Naciones Unidas .....	83
6.2.1 La Participación de la ONU en las Elecciones Federales de 1994 .....	84
6.3 Los Sujetos Observantes.....	89
6.3.1. Observadores Nacionales .....	89
6.3.2. Visitantes Extranjeros .....	91
6.4 Financiamiento .....	93
6.4.1. El Etonu-Mex .....	93
6.4.2. El Fideicomiso Para la Democracia.....	95
6.4.3. Instituciones Internacionales .....	97
<b>VII. LA EXPERIENCIA DE 1997</b> .....	<b>98</b>
7.1 Nuevas Reformas Electorales.....	98
7.1.1 Las Reformas De 1996.....	99
7.2 Lineamientos Para La Elección De 1997 .....	104

<b>VIII. EL CASO MÁS RECIENTE, LA ELECCIÓN DEL AÑO 2000.....</b>	<b>109</b>
<b>8.1 El Marco Regulatorio Se Mantiene Vigente.....</b>	<b>109</b>
<b>8.2 El Caso de Alianza Cívica .....</b>	<b>112</b>
8.2.1. La participación de 1994.....	113
8.2.2 Alianza Cívica en 1997.....	117
8.2.3 En Defensa del Voto Libre, Alianza Cívica 2000.....	124
<b>IX. CONCLUSIONES.....</b>	<b>128</b>
ANEXO I.....	136
BIBLIOGRAFÍA.....	137

## **PRESENTACIÓN**

Este trabajo se asienta en la pretensión específica de ser un estudio de tipo descriptivo sobre una práctica social que ha cobrado especial significado en la política mexicana de los últimos diez años: la observación electoral. Se trata, no está de más subrayarlo, de un fenómeno que guarda dependencia ontológica de su objeto específico: los procesos electorales. La razón es simple: sin elecciones la observación electoral carecería de sentido.

Tratándose de un estudio descriptivo, y no específicamente explicativo o causal, su cometido central es, en el marco de una perspectiva conceptual definida, ofrecer una visión lo más ordenada posible de los avatares y aportes de la observación electoral a la organización misma de las elecciones en nuestro país. Dicho de otro modo: se trata de una observación de la observación electoral. Ciertamente, por la naturaleza de la dependencia ontológica señalada es inevitable traer a cuento el tema de la organización electoral y, más en general, del régimen político que le da forma y cauce jurídico-político tanto a la organización comicial como a la observación electoral.

En función de lo anterior, por tanto, el presente trabajo se propone alcanzar tres objetivos: uno, de carácter genético, consiste en ubicar espacio-temporalmente los antecedentes y la emergencia de la observación



electoral en México; dos, de carácter diacrónico, relatar el despliegue de esta práctica en las elecciones federales mexicanas de 1994, 1997 y 2000 y sus aportes; y, finalmente, a modo de conclusión, ofrecer un balance general. Así, de los objetivos señalados se desprenden tres líneas temáticas generales que dan cuerpo al trabajo: A saber: 1) Génesis de la observación electoral en México; 2) Desarrollo de la observación electoral federal; y 3) Conclusiones.

Para dar cuenta de la primera línea temática de este trabajo, es necesario, a modo de marco teórico, ofrecer una conceptualización de la observación electoral. Luego, con base en lo anterior, es necesario y también posible identificar los antecedentes de la observación electoral y ubicar esta práctica en su respectivo contexto: el régimen político y, dicho con mayor precisión, en la transición política nacional, fenómeno al que también suele denominarse como proceso de democratización. Los capítulos I y II se abocan a dar cuenta de esto.

Para abordar la segunda línea temática de este trabajo se partirá desde el momento en que la observación electoral se convierte en una actividad institucionalizada por un marco legal, estableciendo obligaciones y derechos a los observadores electorales. Para ello será obligadamente necesario adentrarse en las reformas electorales que permitieron tanto el reconocimiento como la reglamentación a los observadores, ya que este proceso no fue tan simple. En función de esto, se procederá a abordar la parte del reconocimiento legal a los observadores y la reglamentación de sus actividades. Para ello, lógicamente, será necesario ahondar en los aspectos más significativos de las reformas electorales que redefinieron el sistema electoral de forma integral y que implícitamente definieron la observación comicial. Téngase en cuenta que las reformas

electorales iniciadas en 1989 y continuadas a lo largo de toda la década de los 90's, permitieron en términos generales la creación del IFE como organismo público y autónomo encargado de organizar las elecciones, con lo cual se logró un avance verdaderamente trascendente en materia electoral. Además, se consiguió una nueva ley electoral que permitió gradualmente instaurar un sistema electoral cada vez más competitivo y, finalmente, se obtuvo - o aún se está obteniendo actualmente - una mayor transparencia en los comicios, lo cual va aparejado a la credibilidad de los resultados sobre los mismos y la subsecuente legitimidad de los gobiernos fruto de éstos. En tal virtud, se entiende que esta es la parte sustancial y más amplia de este trabajo, al que se dedican los capítulos III, IV, V, VI, VII y VIII. Aquí, vale la precisión, se detallan los aspectos más relevantes de las reformas electorales de los 90's; es decir, de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996, pero principalmente la de 1994 en la que se llevó a cabo la primera experiencia legalmente reconocida y reglamentada de observación electoral en México.

Es importante señalar que dado que fue hasta 1994 que se reglamentó la observación comicial, los datos sobre esta práctica realizados casi clandestinamente antes de esta fecha son casi inexistentes, sin embargo después de obtener el reconocimiento legal obtuvo un notable auge en todos los comicios realizados en nuestro país. Por esa razón, a fin de delimitar más este trabajo y darle mayor consistencia con ello, solamente se abordarán los casos de observación electoral en los comicios federales, excluyendo los locales, es decir, sólo tres a partir del reconocimiento del observador en la ley electoral: 1994, 1997 y 2000.

Finalmente, en las conclusiones, tema del capítulo IX, se hace un balance general de los datos obtenidos en el desarrollo de las

primeras a modo de ubicar los posibles aportes de la observación electoral que, como se verá más adelante, se ven reflejados en algunos cambios que favorecen la optimización de los procesos electorales. Esto se debe a que, si bien este documento es un estudio descriptivo, no pretende limitarse a ser un compendio con tintes monográficos, pues si ese fuera el caso no habría conclusiones y entonces el desarrollo tampoco tendría sentido.

He aquí en grandes trazos la estructura del documento "*La observación electoral en México*".

# **I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN**

## ***1.1 APUNTES GENERALES***

El cambio político es constante, imprescindible e incluso impredecible, sobre todo en los sistemas sociales contemporáneos y específicamente en las diversas formas de organización estatal. Ciertamente, el cambio político no es el objeto de este trabajo, pero el tema parece apropiado para abrir brecha a lo que sí es menester. El cambio puede darse —y de hecho se da— en distintos niveles (coyuntural, estructural o de manera cotidiana inadvertida y casi insignificante) y en distintas dimensiones (economía, cultura, política, etc.).

En el mundo actual, algunos de estos cambios, que además tienen repercusiones de diversa naturaleza y magnitud, constituyen la materia prima para quienes intentamos formarnos e incursionar profesionalmente en el terreno del análisis social.

El estudio de los fenómenos políticos y sociales es nuestro pan de cada día. Así, es pertinente para comenzar a articular las ideas cuestionarse: ¿qué relación puede haber entre el cambio y el campo de los

procesos electorales, y más aún, con el tema que da título a este trabajo?

Como ya se mencionó, los cambios y variaciones en la política implican, casi por definición, transformaciones en otras dimensiones de la vida social o a la inversa.<sup>1</sup>

En el mundo moderno los regímenes políticos varían de un lugar a otro, dependiendo de las circunstancias y características particulares de cada uno de ellos. Los cambios que ellos experimentan son objeto de estudio de la sociología en tanto que significan transformaciones sobre un estado de cosas, sobre un orden social.

Las diferencias que existen entre los regímenes políticos actuales son muchas y la mayor parte hasta evidentes. De acuerdo con el mapa político que proponen los especialistas, Giovanni Sartori entre ellos, los hay desde las autocracias más recalcitrantes, las totalitarias, hasta las democracias o poliarquías (siguiendo a Robert Dahl) más acabadas, las llamadas democracias pluralistas.

Sin embargo, más allá de esas diferencias, puede observarse que una de las tendencias que marcan la política contemporánea es su filiación democrática, es decir, la tendencia de los representantes de los regímenes

---

<sup>1</sup> De hecho, esta es una de las máximas propuestas por un conjunto de pensadores en el marco de la teoría de sistemas abiertos, entre los que pueden destacarse a David Easton (*Esquema para el Análisis Político*) y David Apter (*Estudio de la Modernización*) entre otros.

políticos a tornar explícito su compromiso con la preservación y/o construcción de regímenes democráticos.

La democracia, para decirlo llanamente, se ha convertido en el fin político por antonomasia; esto es, en la norma de los regímenes políticos contemporáneos. Dicha aseveración, desde luego, merece comentarios aclaratorios. El punto es que, vista ésta desde su significado etimológico (*demos*-gente, *cratos*-poder), habría que concluir que resulta imposible en las organizaciones estatales actuales, debido a la complejidad inherente a su estructuración y funcionamiento.

Dicha complejidad, en opinión de los especialistas, Robert Dahl, Norberto Bobbio, David Held y Giovanni Sartori, entre otros, se relaciona directamente con dos cuestiones: el problema del número y el problema de la diversidad socio-cultural. El primero de ellos, de acuerdo con la argumentación impecable de Bobbio, postula la improbabilidad técnica y social de que *todos* los miembros de un Estado puedan participar en *todas* las decisiones, por el hecho de que, en los cálculos más conservadores, eso supondría una población cuyo tamaño máximo fluctuaría entre dos mil y dos mil quinientos ciudadanos.

El segundo de ellos, por su parte, se relaciona con la heterogeneidad cultural, que hace en ocasiones inviable cualesquier salidas posibles a situaciones límite<sup>2</sup>, y que, en general, vía la fragmentación de la opinión del público, hace imposible la existencia de soluciones que maximicen el

---

<sup>2</sup> Es el caso de la despenalización o no del aborto. por sólo citar un ejemplo agudo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

bienestar de la mayoría.<sup>3</sup> Cualquiera sea el caso, el resultado es que la política (*politics*), es decir, las reglas generales y el proceso político mismo, también se complejizan.

En las aludidas circunstancias, es claro que no puede haber regímenes democráticos en los que todos los ciudadanos participen en la toma de todas las decisiones.<sup>4</sup> Pero esto, obviamente, no significa que la democracia sea imposible, toda vez que se entienda que el concepto de democracia que es fructífero en la ciencia política no es etimológico, sino politológico. Y por tal habremos de entender a los regímenes políticos cuando y en la medida de que presenten dos rasgos distintivos: a) que el gobierno permita a la oposición organizarse libremente en partidos políticos que puedan efectivamente derrotar al partido en el gobierno, y b) que se organicen periódicamente elecciones justas y libres, o sea, sin trampas ni fraudes.<sup>5</sup>

He ahí, sin más, el par de elementos que concitan el consenso actual de los especialistas en lo que ha dado en denominarse como la noción mínima de la democracia. En descargo de dicha noción, que tiene un

---

<sup>3</sup> Me refiero a la famosa paradoja de la imposibilidad formulada por Keneth Arrow.

<sup>4</sup> Es ahí donde radica la importancia y esencia de la representación política. En los siguientes párrafos de este trabajo se ahondará un poco más sobre esta idea.

<sup>5</sup> Al menos esa es la aproximación al parecer más acertada a la aplicación de la democracia como forma de gobierno en los regímenes políticos contemporáneos. Son los aspectos que en resumidas cuentas engloban la propuesta de poliarquia de Robert Dahl. (Vid. *La Poliarquia: Participación y oposición*).

estricto carácter procedimentalista o instrumental y a la que suelen referirse los críticos como «democracia electoral», hay que decir que no presupone un desprecio por otros factores, como los axiológicos, sino que simplemente centra la discusión en un factor del todo relevante: el régimen político.

Lo anterior, evidentemente, trae a colación la centralidad de los procesos electorales. Porque, a fin de cuentas, es evidente que sin democracia electoral, como dicen los críticos, simplemente no hay democracia ni mínima ni máxima.<sup>6</sup>

Por otra parte, y apelando a una argumentación entre optimista y positiva, cabe llamar la atención sobre una de las invenciones político-institucionales más importantes en la historia de la humanidad, tan importante según John Stuart Mill como la máquina de vapor: la representación política, que es un poderoso instrumento para dar vigencia al derecho de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, para la creación de acuerdos y para la organización en general de la vida política.

Así, en organizaciones tan cosmopolitas como las contemporáneas, los respectivos regímenes políticos se han debido transformar a fin de garantizar mínimos de cohesión (se trata de la ecuación de Arend Lijphart

---

<sup>6</sup> Esta idea es fácilmente comprobable en aquellos casos donde los regímenes autoritarios, a pesar de su naturaleza, practican ejercicios electorales, no obstante que éstos últimos evidentemente son ilegítimos, amañados o fraudulentos. Es decir, no existe democracia política ni electoral.



de la democracia pluralista) y de gobernabilidad. Para ello se han implementado instrumentos que también se han hecho comunes, o más bien condición, en la mayoría de países que pretenden o que ya han llegado a ser considerados democráticos: los procesos electorales.<sup>7</sup>

Para abordar el estudio de los procesos electorales es necesario partir de su concepto base: la elección. Este concepto según Dieter Nohlen presenta un dualismo de contenido, uno neutro o técnico y otro sesgado u ontológico; el primero lo define únicamente como una técnica de designación de representantes, mientras que el segundo lo amplía más al afirmar que se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos.<sup>8</sup> Del resultado de esta dicotomía Nohlen concluye que una elección es un *método democrático para designar a los representantes del pueblo*.<sup>9</sup>

El contar con una definición sobre lo que significa una elección nos permite allanar el camino para abordar la categoría de proceso electoral. Empero, es casi imposible enumerar las características de los procesos electorales debido a que éstas cambian dependiendo del contexto político

---

<sup>7</sup> Evidentemente siempre y cuando los procesos electorales se desarrollen en condiciones de imparcialidad y transparencia.

<sup>8</sup> Vid. Diether Nohlen y Mario Fernández Baeza. "Diccionario Electoral" del Instituto Interamericano de derechos humanos de CAPEL. p.257.

<sup>9</sup> *Idem*.

en el que se desarrollen, es decir, dependen de las características del sistema político de cada país, las cuales determinan el desenvolvimiento específico en cada caso. No obstante, Walter Antillon logra una definición que, si bien es muy general, permite ubicar los elementos básicos de un proceso electoral y además queda *ad-hoc* al caso de México.

Antillon menciona que dicho proceso [...] está diseñado en la ley como un conjunto de actividades confiadas a diferentes protagonistas que son, entonces, los sujetos de dicho proceso. Entre éstos podemos colocar a los partidos políticos, a los candidatos postulados, a los ciudadanos en particular y, por lo general, a un tribunal electoral y a un cuerpo electoral definido como órgano público encargado de la función electoral.<sup>10</sup> De esto Antillon resume al proceso electoral como medio y garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados.<sup>11</sup>

Como podemos darnos cuenta, los procesos electorales son muy importantes porque de su efectividad procedimental depende la construcción y consolidación institucional de un régimen o gobierno determinado y, desde luego, como diría el politólogo italiano Giovanni Sartori, depende también el principio de legitimidad en que éstos descansan y la base sobre la cual operan. Además son mecanismos a través de los cuales las mayorías participan en la vida política mediante el sufragio y a partir de los cuales se determinan la ocupación de los cargos

---

<sup>10</sup> Walter Antillon. *Idem*, p.539.

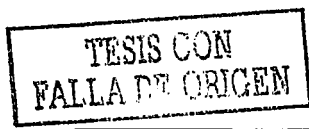
<sup>11</sup> *Ibidem*.

políticos y, a través de ésta, las transformaciones y la dirección de un sistema político.

A partir de estas premisas, resulta más o menos claro el interés por observar detenidamente la organización de los procesos electorales. Ciertamente, como es el caso, no se trata aquí del estudio de estos procesos en cuanto tales, sino de una cuestión más simple, aunque directamente relacionada con ello. Me refiero a la práctica de la observación electoral. Dicho tema, valga la insistencia, está inmerso en el campo de los procesos electorales y está intrínsecamente relacionado con las transformaciones legales e institucionales de la historia reciente, digamos del periodo que va de la reforma constitucional de 1989 a la reforma de 1996, a la sazón la última reforma electoral.

Como es de apreciarse, se trata de un tema históricamente acotado, que corre paralelo a los impulsos decisivos en la democratización del régimen político y a otra serie de transformaciones igualmente relevantes. Es el caso de las transformaciones económicas desatadas a consecuencia de la crisis financiera externa -crisis fiscal- acaecida en los inicios de la década de los años 80's y de los cambios que las elites gubernamentales debieron impulsar, en parte por los compromisos firmados con el Fondo Monetario Internacional y en parte también como respuesta a los cambios políticos internos promovidos por la misma crisis económica.

El interés de estudiar la observación electoral, de este modo, se teje al tenor de los agudos procesos de transformación nacionales. De entrada, al tenor de un fenómeno reciente en nuestro país que encuentra su momento de origen en la década de los 90's, década en la cual los procesos electorales han tenido, en lo cualitativo y en lo cuantitativo, mayores



repercusiones en la vida política de México. Un ejemplo evidente es la creación de un organismo autónomo encargado de la organización integral<sup>12</sup> de las elecciones, que nace con la vocación y el compromiso explícito de garantizar comicios justos, libres e imparciales: el Instituto Federal Electoral (IFE).

De los resultados de la gestión del IFE en sus once años de existencia da cuenta perfecta la historia. Y es claro que en este periodo se han presentado fenómenos de relevancia singular en la estructuración y funcionamiento del régimen, tales como la pérdida de la hegemonía del partido oficial<sup>13</sup> y su consecuente conversión en partido mayoritario, lo cual a la postre ha permitido otros como la alternancia en el poder a niveles estatal y municipal; la diversidad creciente en la composición partidaria en los congresos estatales y federal y; más recientemente, la alternancia en la presidencia de la República.

Lo dicho hasta aquí, en opinión propia, constituye implícitamente una respuesta a la pregunta de ¿por qué estudiar la observación electoral?. Por si los argumentos no fuesen suficientes, puede agregarse en

---

<sup>12</sup> Hasta antes de la existencia del IFE, por ejemplo, las tareas registrales habían sido llevadas a cabo por el Consejo del Padrón Electoral y por el Registro Nacional de Electores. El hecho es que ambas funcionaron como entidades distintas a la Comisión Federal Electoral.

<sup>13</sup> Entiendase la pérdida de hegemonía esencialmente como disminución de espacios políticos en la repartición del poder, pues es evidente que la herencia dejada por ejemplo en aspectos de la cultura política nacional y de algunas prácticas políticas, se mantienen aún vigentes y lamentablemente en progresión.

primer lugar que la observación implica un particular tipo de participación por parte de los actores que la realizan que no se limita únicamente a la acción de sufragar y, en segundo, que a través de los observadores electorales se avala de forma aún más significativa la transparencia de los procesos electorales, lo cual resulta de gran importancia pues, como ya se dijo, a partir de la efectividad de estos procesos se generan transformaciones en el sistema político de un país. La transparencia en los comicios por lo regular previene conflictos postelectorales bajo el supuesto de que existe un marco institucional sólido y firme, tácitamente legitimado previamente por todas las fuerzas políticas.

## **1.2 PRECISIONES CONCEPTUALES: ¿QUÉ ES LA OBSERVACIÓN ELECTORAL?**

La observación electoral es una práctica común en la mayoría de los sistemas electorales modernos, pues su realización es fundamental para garantizar por una parte los derechos políticos de los ciudadanos de la nación de que se trate y, por otra, para evaluar el nítido desarrollo de los comicios.

La observación electoral consiste en la actividad orientada a mirar con atención y recato, examinar atentamente o advertir y reparar sobre una parte, o todo, el proceso de cualquier forma de elección.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Rudecindo Vega Carreazo. "Participación ciudadana y observación electoral". en *Boletín electoral Latinoamericano* No. 17, p. 121.

La observación electoral puede ser de distintos tipos dependiendo de los factores que determinen su naturaleza, por ejemplo: las actividades que realizan los observadores, el tipo de observadores que integran los grupos de observación, los objetivos y programas, etc. El doctor Rudesindo Vega Carreazo propone una taxonomía de la observación electoral a partir de la definición anterior:

Según el carácter de la observación ésta puede ser pasiva, activa o mixta; según los aspectos que se observan de la elección la observación puede ser integral o limitarse sólo a la jornada electoral; según la nacionalidad de la organización de la observación se divide en internacional y nacional; finalmente dependiendo del tipo de proceso electoral observable la observación puede hacerse sobre elecciones o sobre decisiones políticas.<sup>15</sup>

*Observación electoral pasiva:* el observador electoral se limita a mirar con atención y recato el proceso electoral y a registrar sus datos en sus formularios; no puede opinar ni intervenir durante ninguna parte del proceso, e incluso puede hacerse acreedor a una sanción si la legalidad del país de que se trate así lo señala. Este tipo de observación es la más admitida por el gobierno de los países.

*Observación electoral activa:* el observador está facultado para mirar, advertir e incluso opinar e intervenir libremente sobre el desarrollo del proceso electoral, incluida la jornada electoral. Este tipo de observación es identificada como una fiscalización electoral y generalmente la realizan los

---

<sup>15</sup> *Idem*, p. 122.

delegados o representantes de los partidos políticos participantes en las elecciones y no es admitida para los observadores apartidarios nacionales o extranjeros, por lo que no es considerada como observación electoral propiamente.

*Observación electoral mixta:* la participación de los observadores no es totalmente pasiva ni activa; se les otorgan ciertas funciones que les permiten intervenir en algunos aspectos del proceso.

*Observación del acto electoral:* se circunscribe al día de la jornada electoral y se enfoca a aspectos como la instalación de la casilla, la integración de las mesas de casilla, la votación, el escrutinio y la publicación de los resultados entre otras cosas.

*Observación electoral integral:* abarca el desarrollo total del proceso electoral y se realiza de manera permanente a lo largo de éste (pre, durante y post elecciones), por lo tanto cubre distintos aspectos que van desde la propaganda electoral, los recursos financieros, los pactos y alianzas, hasta las actividades de la jornada electoral y la publicación de los resultados oficiales finales.

*Observación electoral internacional:* describe la visita realizada a un país donde se celebran elecciones con el propósito de observar el proceso electoral, por parte de una delegación gubernamental, intergubernamental (ONU, OEA), no gubernamental (CAPEL, Centro Carter, IRI, etc) o de agrupaciones políticas internacionales o regionales (democracia cristiana, socialdemócratas, etc.)

*Observación electoral nacional:* Puede ser apartidaria, realizada por

organizaciones civiles o no gubernamentales, o partidaria, realizada por las agrupaciones políticas participantes en la contienda electoral, aunque esta última prefiere llamársele fiscalización y no observación.

*Observación electoral sobre elecciones:* suelen ser revocatorias de cargos, las cuales pueden aplicarse sobre el presidente de la república, el congreso o parlamento, o las autoridades regionales y locales.

*Observación electoral sobre decisiones políticas:* son los casos de referendums, plebiscitos, consultas ciudadanas, etc, los cuales pueden ser nacionales, regionales o locales.

### **1.3 ¿PARA QUÉ SIRVE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL?**

La observación electoral es una actividad que persigue que las elecciones cumplan adecuadamente sus funciones; pretende propiciar la credibilidad de las mismas, mediante el ejercicio de instrumentos que garanticen su transparencia, pulcritud e integridad.<sup>16</sup> Por ello la observación se convierte en un complemento del proceso electoral que busca darle credibilidad y legitimar los resultados en caso de que éstos sean auténticos, o bien en caso contrario, la observación denuncia las irregularidades y el fraude electoral y deslegitima en buena medida los resultados finales.

Aunque la finalidad básica de la observación es la evaluación del proceso electoral y verificar su autenticidad, pueden existir actividades

---

<sup>16</sup> Idem, p127.



complementarias derivadas de esta práctica. Vega Carreazo distingue algunas de estas principales funciones específicas:

- Resaltar la importancia del acto o proceso electoral.
- Mejorar las condiciones del proceso electoral, promoviendo la coordinación y diálogo de los candidatos y organizaciones políticas participantes en las elecciones.
- Contribuir con las organizaciones políticas y los candidatos para el mejor desarrollo de su trabajo.
- Promover y propiciar la participación de los electores y no electores.
- Disuadir la realización de cualquier acto fraudulento o que tiña de irregularidades la jornada o el proceso electoral.
- Crear mecanismos para que el ciudadano pueda conocer periódicamente y en forma oportuna los resultados reales electorales.
- Colaborar con las autoridades electorales en la mejor organización y administración de la jornada o del proceso electoral.
- Crear nuevos mecanismos de participación ciudadana más allá de los tradicionales actores del proceso electoral, a saber: autoridades electorales, candidatos y agrupaciones políticas.
- Constituirse en un importante servicio de información electoral

para la autoridad electoral, el elector, las agrupaciones políticas y todo interesado en el tema.

- Permitir un mayor y mejor ejercicio del voto; es decir, mejorar la calidad y cantidad de la votación.
- Contribuir a que las acciones de las agrupaciones políticas y/o sus candidatos realicen sus campañas dentro de un clima de respeto.
- Revestir de legitimidad el proceso electoral y por tanto, de respeto sus resultados.

#### **1.4 ORIGEN DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL**

La observación electoral, como ya se observó, puede tener distintas connotaciones dependiendo del carácter, los aspectos a observar, la nacionalidad de los grupos de observación y de las condiciones en que se lleve a cabo. Sin embargo, es importante señalar que el origen de esta práctica comicial estaba estrechamente ligado con la defensa de los derechos humanos y que fueron organismos internacionales - esencialmente la ONU- los primeros en organizar comisiones de observación electoral. Por lo tanto, las primeras prácticas de observación electoral fueron de corte internacional.

La observación internacional de elecciones es la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella, a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos o referendums, con el objeto de evaluar, fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal como se formula en los instrumentos

de derechos humanos que haya significado el país observado.<sup>17</sup>

Hay gran diversidad en las misiones de observación, dependiendo de la naturaleza de la institución que la organice y de la finalidad con la cual es enviada. Entre las justificaciones más comunes dadas para el envío de misiones internacionales se pueden mencionar las siguientes: informar objetivamente sobre el cumplimiento por parte de un país del derecho de participación política, tal como se formula en la declaración de derechos humanos de la ONU y en otros instrumentos de derechos humanos;<sup>18</sup> para desestimar el fraude el día de las elecciones y para informar públicamente si ocurre y; para brindar apoyo a quienes participan en el evento de mayor significado simbólico en una democracia.<sup>19</sup>

La observación electoral es una práctica política que data desde mediados del siglo XIX, aunque existe una notable carencia de casos documentados. No es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que esta actividad comienza a tener trascendencia.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas proclama la Declaración de los Derechos Humanos, en la cual se reconoce la dignidad humana como la base fundamental de dichos derechos en su

---

<sup>17</sup> Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda. *La observación internacional de elecciones*, p.3.

<sup>18</sup> Rudesindo Vega Carreazo. *Infra*.

<sup>19</sup> Larry Garber. *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de derechos humanos de CAPEL. p.491

artículo I: *"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"*.<sup>20</sup>

Como puede observarse en tal proclamación se mencionan dos valores fundamentales de las democracias modernas y que a la vez son considerados derechos humanos universales: la libertad y la igualdad.

Además de la declaración de 1948 –a partir de la cual se dio el primer caso de observación electoral en la era moderna cuando la ONU envió su primera misión observadora a Corea- se han signado otros documentos de orbe internacional referentes a los derechos humanos y políticos a los cuales se han suscrito por una u otra causa la mayoría de los países. Sin duda unos de los convenios más importantes de esta índole es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el resultado de la Convención Americana de Derechos Humanos. El primero fue abierto a firma el 19 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la ONU en New York, mientras que el documento de la segunda fue abierto a firma, ratificación y adhesión el 22 de noviembre de 1969 en San José Costa Rica y depositado en la Organización de Estados Americanos (OEA).

México, como miembro de la comunidad mundial, ha firmado varios tratados en materia internacional sobre derechos humanos, de los que destacan los dos anteriores. Sin embargo, no fue sino hasta el 18 de diciembre de 1980 que ambos pactos fueron aprobados por la Cámara de

---

<sup>20</sup> Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda. *Op cit*, p.38.

senadores y publicados en el Diario Oficial de la Federación como decreto hasta el 9 de enero de 1981, con diversas interpretaciones y reservas.

Frecuentemente en la opinión consensual se restringe la observación electoral a vigilar solamente la jornada electoral, y aunque la finalidad básica de la observación es la evaluación del proceso electoral, pueden existir elementos complementarios referentes al mismo proceso, como los mencionados en párrafos anteriores: alentar la participación ciudadana, brindar apoyo en la organización de la elección, desestimar el fraude (sobre todo el día de la elección) y evaluar la situación general de los derechos humanos y la situación particular de los derechos políticos en un país determinado.

Debido a que el origen de la observación electoral se basa en la defensa y preservación de estos derechos, no es casual que los principales iniciadores y promotores de esta práctica hayan sido organismos internacionales cuya razón de ser son precisamente los derechos humanos.

Aunque los derechos políticos fueron entendidos como apéndice de los derechos humanos, poco a poco fueron adquiriendo personalidad y características propias, a grado tal que los derechos políticos permiten ahora vislumbrar a la observación electoral más que como una práctica de verificación sobre la inviolabilidad de los derechos humanos, como parte fundamental de aquellos procesos electorales que se ostenten como creíbles, justos y transparentes. Tan es así que organismos como la ONU o la CIDH al ser iniciadores y principales promotores de esta práctica, han sido los actores encargados de asesorar, e incluso dirigir en muchos casos, la planeación y el desarrollo de la observación en las elecciones de ciertos

países.

### **1.5 ¿QUIÉNES OBSERVAN? AGENTES ESPECÍFICOS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL**

Se da por supuesto que cualquier sujeto posee la capacidad de observar, sin embargo, la observación electoral no se limita a un mero ejercicio ocular; esto sugiere prácticas bien definidas llevadas a cabo por agentes específicos.

Aunque la ONU y la CIDH son los organismos más reconocidos en este tema, existen otros actores que si bien no tienen tanta experiencia como los primeros, si tienen la inquietud de ser parte de una práctica de este tipo. Obviamente la intención de participar en esta práctica política puede corresponder a distintos intereses a los de las misiones observadoras de la ONU. Algunos de estos actores son las Organizaciones No Gubernamentales, los institutos de investigaciones políticas y sociales y, los ciudadanos nacionales y del mundo. Estos agentes específicos son quienes realizan la practica de observar en un proceso electoral. En algunas ocasiones han realizado su labor incluso al margen de un marco regulatorio que avalara su presencia, y en otras, bajo condiciones francamente inhóspitas e incluso hostiles.

Es importante hacer puntual hincapié al señalar que a pesar del notable incremento de participación que esta práctica ha presentado gracias a la inclusión de diversos organismos, el principal actor por antonomasia en esta materia es la Organización de las Naciones Unidas.

Este organismo fue el iniciador de la observación electoral y ha logrado un gradual y notable avance en el desarrollo de ésta; se ha dado a la tarea de diseñar estrategias y agendas específicas sobre esta práctica, las cuales consisten en distintas actividades que van desde cursos de divulgación de cultura política y campañas de información sobre los procesos electorales, hasta la presentación de informes, propuestas y balances de los mismos. Es tal el progreso que la ONU ha mostrado en esta materia que incluso creó una Unidad de Asistencia Electoral y un fondo económico destinado a financiar actividades electorales de este tipo.

Todos estos avances le han permitido a la ONU ser reconocido mundialmente como el principal organismo en materia de observación electoral en experiencia, objetividad, credibilidad, diseño de estrategias y lo más importante: ha facultado a la práctica de la observación electoral, supervisada o realizada por este organismo, para legitimar o deslegitimar los resultados electorales oficiales finales, aunque sea sólo de manera moral.

Efectivamente, el prestigio que se ha ganado la ONU en materia de observación electoral permite que las actividades de esta índole supervisadas o practicadas por dicho organismo, avalen la transparencia, legalidad y legitimidad de los comicios. Y aunque la observación electoral no influya directamente en los resultados comiciales y pueda considerarse sólo un aval o, en su defecto, una denuncia únicamente moral, la inobjetable imparcialidad de este organismo sin duda reviste de gran trascendencia sus juicios sobre los procesos electorales que observa o supervisa. Por ello, el balance que NU pueda hacer sobre unos comicios en particular -independientemente de que exista un marco regulatorio o no que los reconozca como observadores, que reglamente sus

actividades y que niegue o acepte sus percepciones- siempre será importante en el periodo postelectoral, tanto en la vida política de un país como en su imagen ante el mundo.

Aunque la observación electoral fue principalmente promovida por actores internacionales, paulatinamente la observación electoral nacional fue ganando espacios.

Al principio ciertos regimenes se resistían a permitir que la observación electoral fuera una práctica común en el proceso de elecciones y la limitaban rigurosamente, sólo la utilizaban como un medio para legitimarse ante la comunidad mundial, aunque sin contar con observadores prestigiados como los de la ONU, impidiendo a sus propios ciudadanos ser parte de esta actividad. Sin embargo, posteriormente la misma comunidad de esos países exigía que se les abrieran dichos espacios aludiendo regularmente a la violación de la soberanía nacional, refiriéndose a la presencia de los visitantes extranjeros, y como consecuencia de la misma *liberalización política* que antecede característicamente al proceso de transición.<sup>21</sup>

A continuación se enumeran algunos de los más comunes argumentos que los opositores a la observación electoral nacional exponen para evitar esta práctica. Inmediatamente después se pone en evidencia que todos ellos son visiblemente deleznable, según la perspectiva del Dr. Vega Carreazo.

---

<sup>21</sup> Vid. César Cansino, *La transición Mexicana, 1977-2000*, y Schmitter y O'Donnell, *Transiciones desde un gobierno autoritario*.



- a) La presencia de grupos ciudadanos nacionales de observación electoral no puede ser aceptada porque no existen normas que permitan y regulen su participación.
- b) Su participación significa admitir que el proceso electoral y las elecciones no tienen garantías de claridad y transparencia.
- c) Los observadores nacionales estarían por sobre la autoridad electoral encargada de administrar y supervisar la normal marcha del proceso.
- d) La imparcialidad de los observadores nacionales siempre será cuestionable.
- e) Los grupos nacionales de observación también compiten con las agrupaciones políticas participantes en las elecciones a lo largo del proceso electoral, en su afán de reclutar observadores.

A continuación veamos como cada uno de estos argumentos carece de sustancia sólida como para evitar la práctica de la observación electoral por parte de grupos o sujetos nacionales.

- a) La presencia de observadores nacionales no requiere de norma legal expresa que lo contemple, pues si un ciudadano puede votar entonces tiene derecho de supervisar que su voto sea respetado.
- b) Los grupos de observación nacional en lugar de generar dudas sobre la limpieza de las elecciones, contribuyen

a que ellas sean reconocidas como claras y diáfanas. Las dudas del primer momento son superadas a lo largo del proceso.

- c) Los observadores nacionales en ningún momento se encuentran sobre la autoridad electoral, por el contrario, son un aliado y complemento para asegurar la buena marcha del proceso comicial.
- d) La imparcialidad de los grupos cívicos es algo que se va demostrando en el camino. No debe confundirse la imparcialidad y neutralidad de un grupo de observación con la preferencia política personal de un solo sujeto observador
- e) Los grupos cívicos de observación no compiten con las agrupaciones políticas participantes en el proceso, tanto por el objeto de su trabajo como al público al que se dirige. Su objeto es garantizar la limpieza del proceso electoral y que se realice respetando las reglas por todos los actores electorales más que bregar por el triunfo de un candidato o agrupación política. Su público objetivo es el ciudadano que no pertenece a partido político alguno que por lo tanto no demuestra apoyo activo a ningún candidato.

En el caso de México, la discusión sobre reglamentar la observación electoral nacional fue muy airada entre los representantes de los partidos políticos y demás integrantes del Consejo General del IFE. Más adelante, en este mismo trabajo veremos cómo finalmente se accedió a ella, y también cómo a pesar de la discusión sobre lacerar la soberanía nacional,

con respecto a permitir la participación de observadores extranjeros en los procesos electorales, ésta también se permitió, aunque de una forma muy particular que ya se verá más adelante. No obstante, se puede adelantar que el gobierno de México solicitó asesoramiento por parte de la ONU sobre dicha práctica, por lo cual este organismo envió comisiones principalmente de capacitación y asistencia técnica en esta actividad, una vez que ésta fue reconocida en el marco legal (COFIPE).

Para concluir este marco teórico y con la intención de resaltar la importancia y utilidad de la observación electoral, a continuación se enlistan tres casos de la historia mundial en los que esta práctica fue determinante en los comicios:

- En 1980 Contribuyó a alcanzar los acuerdos de la Casa Lancaster en Zimbawe entre el gobierno de ese país y la Gran Bretaña.
- Entre los años de 1982 y 1984 legitimaron las elecciones en el Salvador a pesar de los conflictos y la abstinencia de algunos partidos en el proceso por cuestiones de seguridad.
- En 1986 deslegitimó ante la comunidad internacional el régimen de Marcos en Filipinas.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Larry Garber. *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de derechos humanos de CAPEL. P.492

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **II. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO**

### ***2.1. EL ESCENARIO POLÍTICO***

Para comenzar a abundar sobre la observación electoral en México es necesario primeramente describir el campo político donde esta practica se realiza, es decir, es primordial mencionar aunque sea brevemente y a modo de referencia, las características del sistema político mexicano. Ello con la finalidad de comprender mejor el contexto en el cual la observación electoral se convierte en una practica primero incipiente y luego, tal vez, hasta necesaria dentro de los procesos electorales de nuestro país.

La breve descripción del régimen político mexicano que a continuación se proporciona será determinante para resaltar la pertinencia de realizar investigaciones sobre procesos electorales y los diversos elementos que intervienen en ellos —como la observación electoral— ya que, como se menciona en la introducción, son determinantes en la vida política de cualquier país. De esta forma veremos qué tan importantes han sido los procesos de esta índole en México que han permitido fenómenos como la alternancia en el poder en lo que parece ya un tránsito a la democracia.

En suma, la descripción que se dará a continuación permitirá establecer un comparativo con los fenómenos políticos que hoy se

observan; pondrá en evidencia que si ha habido cambios importantes en el poder estos se deben en buena medida a los acuerdos alcanzados por las distintas fuerzas políticas en pos de la depuración de los procesos electorales y todo lo que cabe en ellos.<sup>21</sup>

## **2.2 EL ANTIGUO RÉGIMEN**

A partir de 1920 se considera que el movimiento de revolución armada en México concluye, pues las hostilidades disminuyen notablemente a partir de la creación de la constitución de 1917, sin embargo el clima de tensión era aún evidente. Dos personajes principales hicieron acto de presencia para poner remedio a esa situación: Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Ambos personajes habían apoyado el gobierno de Carranza a través del ejército constitucionalista, del cual formaban parte, incluso compactaron un colectivo al interior del mismo: el Grupo Sonora.

Los miembros del Grupo Sonora querían a toda costa llegar al poder y consolidar así un Estado que diera el máximo de prerrogativas a la facción pequeño-burguesa que resultó triunfante del movimiento 1910-

---

<sup>21</sup> Es necesario aclarar que no se pretende hacer una apología de los procesos electorales: sería ingenuo pensar que la democracia se limita a tener elecciones confiables y limpias. El tránsito a la democracia es lento y complejo y en él intervienen múltiples factores. sin embargo lo que se quiere resaltar aquí es la justa importancia de los procesos electorales como "instrumento" o "mecanismo" más civilizado, útil, y por lo tanto, primordial, en los cambios que se generan durante la constante búsqueda de la democracia moderna.

1917. Se reconocían entre sí como las únicas personas con poder popular y militar para el fortalecimiento del Estado.<sup>24</sup>

Con la amalgama de este poder político y militar y bajo la consigna de lograr un acuerdo entre todos los sectores sociales del momento que previniera nuevos levantamientos armados de gran magnitud, surge una idea para proporcionar al país un aparato coordinador, sobre todo por la agitación social y política que suscitó el asesinato de Obregón. Antes de finalizar su periodo presidencial, Calles, que sucedió a Obregón en la presidencia, crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929.

El PNR se presentaba como un partido abierto a todos los sectores y como fiel intérprete de las exigencias de la sociedad mexicana,<sup>25</sup> pero también significaba una alternativa para terminar con el caudillismo y resolver el problema de la transición presidencial, amén de que para Calles representó la oportunidad de erigirse como "jefe máximo" del poder político en México, como se demostró en los gobiernos de Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, donde la participación y el poder de decisión de Calles se mantuvo de forma permanente.

En 1938 el PNR cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y su nueva estructura adquirió pronto un consenso social durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, principalmente por el matiz populista que caracteriza a este periodo. El Estado organizó a través de su

---

<sup>24</sup> Jesús Hernández Hernández, *Comentarios al proceso posrevolucionario*. Cuadernos de la ENEP Aragón. No. 59, p. 13.

<sup>25</sup> *Idem.*

partido a los diversos sectores sociales: los obreros fueron incorporados mediante la Confederación de Trabajadores de México (CTM); los campesinos, mediante la Confederación Nacional Campesina (CNC); y los sectores populares, mediante la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).<sup>26</sup>

Es así que uno de los elementos que permitieron la consolidación del régimen político mexicano quedó establecido por la incorporación-subordinación de los sectores sociales fundamentales del país a través del partido dominante, el cual, en 1946, pasó a denominarse con su nombre actual: Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>27</sup>

Estas condiciones permitieron crear un régimen que se caracterizaría por: pluralismo limitado, baja movilización, un orden jerárquico de relaciones; grupos de interés dependientes y controlados por el Estado; ideología y acción de los grupos que sirven más a los intereses del régimen que a los de sus miembros; ciudadanos movilizados sólo para manifestar apoyo al Estado y de manera temporal; participación política muy baja; relaciones centralizadas y lideradas jerárquicamente en la arena política; élites gobernantes que obtienen beneficios de grupos relevantes o de líderes que ofrecen apoyo al régimen.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> César Cansino. *La transición mexicana 1977-2000*, p.94.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> *Idem*, p.98.

Bajo estas circunstancias el sistema electoral era subordinado a los intereses del régimen y las elecciones eran sólo un método de legitimación ideológica sobre una democracia falaz, pues la organización de las elecciones corría a cargo del mismo aparato de estado –o mejor dicho del de gobierno- que por ende no era imparcial, eso amén de que la competencia política era escasa ya que era muy desventajosa, incluso tramposa, para los partidos de oposición por las circunstancias mencionadas. El sistema político mexicano encuentra su origen con la génesis del partido de Estado, que a su vez permitió crear un régimen que Mario Vargas Llosa alguna vez definió como *la dictadura perfecta*.

Todas estas características se mantuvieron vigentes durante varias décadas presentando sólo algunas modificaciones que, sin embargo, no afectaban considerablemente la estructura del régimen.

No fue sino hasta los años setentas que las relaciones con algunos sectores sociales, como los empresarios, sufrieron ciertos cambios en sus relaciones con el Estado y se inició también un largo, tenso y complicado proceso que algunos autores llaman de *liberalización*<sup>29</sup> con las primeras reformas electorales. Enumerar todos los factores que influyeron en este proceso sería extenuante y probablemente inapropiado en este trabajo, pues el objetivo no se centra en la transición política sino en la observación electoral, sin embargo, sí es pertinente mencionar algunos elementos y circunstancias que fueron determinantes no sólo para la

---

<sup>29</sup> Vid. O'donnell y Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, y César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*.



promoción de la observación electoral, sino para la optimización de los procesos electorales en general.

A pesar de la crisis de legitimidad que comenzó a vislumbrarse tras los acontecimientos sangrientos de 1968, no fue sino hasta los años ochentas que el régimen comenzó a debilitarse: las graves crisis financieras a nivel mundial, suscitadas a principios de esa década, debilitaron la hasta entonces capacidad asistencialista del Estado; lo que algunos autores llaman la crisis del *welfare state* también se presentaba en México y traería aparejada importantes repercusiones.

El Estado mexicano comenzó a mostrar insuficiencia económica para cubrir las exigencias sociales y además la inestabilidad de la economía mundial se lo dificultaba aún más. Ante esta situación el gobierno de México se vio obligado a implantar modelos económicos que ya eran usados en otros países en situaciones similares. El Neoliberalismo, puesto en práctica por Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Inglaterra, fue adoptado en México también por el gobierno de Miguel De la Madrid.

La precariedad económica era tal que el gobierno de México, al igual que muchos otros considerados entonces en vías de desarrollo, se vio en la necesidad de solicitar ayuda financiera a organismos económicos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la cual sin embargo no era desinteresada. Dichos organismos otorgaban los créditos a los países que los requerían a cambio de que éstos convinieran implementar algunas medidas, que podían ser de tipo económico o incluso político. Un nuevo orden mundial se estaba erigiendo para sustituir al de la guerra fría.

Aunque los gobiernos de los países subordinados a las políticas de estos organismos siempre han adoptado el discurso republicano y soberano, y a pesar de que el compromiso formal se ha mantenido de forma confidencial, es indudable que las medidas dictadas por estas instancias han repercutido notablemente en cada caso. Sin embargo, la mayoría de ellas van encaminadas a dos condiciones generales que saltan a la vista: apertura económica y apertura política.

Estas dos condiciones nos permiten comprender mejor las transformaciones políticas y económicas de cada país; en el nuevo orden mundial no hay cabida para las políticas económicas de Keynes ni para los gobiernos autoritarios. Sólo así puede entenderse que el régimen en México haya permitido abrir espacios que paulatinamente a la larga acabarían por destrozarlo en menos de tres lustros.

Estos factores externos en conjunto con los internos, propios de la *liberalización*, forzaron al régimen a realizar un mayor número de reformas políticas que sin duda darían un giro de ciento ochenta grados a la lógica de la competencia política y a la del espacio electoral que, consecuentemente, darían como resultado la transición. Es en este punto, a partir de las reformas electorales, donde ubicamos nuestro objeto de estudio: la observación electoral en México.

El marco teórico nos permite saber en que consiste la observación electoral, porqué y cuándo surge y quienes la practican. Este capítulo sirve de antesala al tema de la observación en México, para ubicar el contexto en el cual se adopta y para hacer un comparativo entre el antiguo régimen y los cambios políticos de la realidad actual; esto nos permitirá evaluar en las conclusiones finales de este trabajo en qué medida la observación ha

contribuido para lograr esos cambios. A partir del siguiente capítulo ya se iniciará propiamente con la experiencia de la observación electoral en nuestro país y el desarrollo que esta actividad comicial ha presentado.

### **III. ANTECEDENTES GENERALES Y GÉNESIS DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO**

#### ***3.1. LA PRIMERA COMISIÓN OBSERVADORA.***

Como se muestra en el marco teórico, el origen de la observación electoral se remonta a la vigilancia sobre inviolabilidad de los derechos humanos, el caso de México no es la excepción. Los primeros antecedentes de observación electoral en México se realizaron bajo la lógica de preservación de los derechos políticos, entendidos éstos como derechos humanos.

Gracias a los compromisos internacionales firmados por México en materia de derechos humanos, el primer caso concreto de observación electoral en nuestro país fue el 7 de julio de 1985 en la elección para integrar la cámara de diputados local y elegir gobernador en Chihuahua, y posteriormente el 6 de julio del '86 en elecciones municipales en Durango. En ambos casos el Partido Acción Nacional alegó fraude y acudió a la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH), quien había enviado una misión para tales comicios. Ambos casos desembocaron en todo un conflicto legal que alcanzó niveles extraterritoriales debido al informe que presentó la CIDH ante la OEA en el que se alegaba el quebranto de los acuerdos establecidos en la Convención de San José,

La actitud del gobierno mexicano ante esta situación fue de intransigencia, y aprovechándose de la ambigüedad en la interpretación del derecho, hizo caso omiso de las acusaciones internas y externas con respecto a tal documento. En ese entonces Antonio de Icaza, representante de México ante la OEA, después de revisar el informe de la CIDH se limitó a decir que *"el gobierno mexicano se preocupaba por la transparencia de los comicios llevados en nuestro país y que ya se estaba trabajando en establecer un marco que regulara jurídicamente los procesos electorales"*.<sup>30</sup>

Sin duda la primera participación de una comisión observadora internacional, presente en las elecciones de Chihuahua, fue un hecho que, si bien pasó casi inadvertido por la sociedad mexicana --al estar ésta acostumbrada a cualquier clase de triquiñuelas electorales para mantener al partido oficial en el poder-- tuvo una gran significación al convertirse en el primer caso de observación electoral llevado a cabo en nuestro país.

Sin embargo no se podría entender el fenómeno de la observación electoral en México tomando en cuenta únicamente el antecedente directo en los comicios locales del norte del país a mediados de los ochentas; sin duda fenómenos como la alternancia actual en el ejecutivo federal fueron posibles gracias a todo un marco institucional que diera efectividad y credibilidad a los procesos electorales. Este proceso fue paulatino y se debió a diversos factores, sin embargo, es pertinente resaltar algunos elementos y circunstancias que fueron determinantes no sólo para la

---

<sup>30</sup> Apud. Cynthia Villaseñor. *"Naturaleza jurídica de visitantes extranjeros en la legislación electoral mexicana"*. P. 36.

promoción de la observación electoral, sino para la optimización de los procesos electorales en general.

En función de esto, resulta casi inevitable contextualizar a modo de ubicar ciertos elementos que permitieron la práctica de la observación y el depuramiento de los procesos electorales.

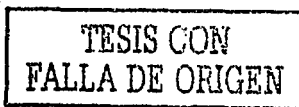
### **3.2. EL SALINISMO, PUNTO CRUCIAL EN LA LIBERALIZACIÓN**

El fenómeno de la transición ocurre tanto por factores exógenos como endógenos, así que las transformaciones en los procesos electorales son fomentadas tanto por los acuerdos de las fuerzas políticas nacionales como por algún tipo de presión o influencia proveniente del extranjero.<sup>31</sup> De acuerdo a este argumento podemos explicarnos el porqué durante los últimos años de la década de los ochentas y a lo largo de toda la década de los noventas se manifiestan fenómenos cruciales en la vida política nacional que a la larga terminaron transformándola inmensamente.

Las elecciones de Chihuahua y Durango fueron, como ya se mencionó, los primeros casos de observación electoral en México, sin embargo, no sólo respondieron a una lógica en pro de defender los derechos políticos como derechos humanos en el país, sino que además demostraba que la vida política en México interesaba en mayor o menor medida al extranjero.

---

<sup>31</sup> Vid. O'donnell y Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo IV.



Los organismos económicos y políticos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, la OEA y la CIDH, así como la Casa Blanca, demostraban un notable interés en la política de México, a grado tal que algunos autores aseguran que en el verano de 1986 políticos y líderes de opinión presionaron a la administración Reagan para que se diera apoyo franco y abierto al Partido Acción Nacional en los comicios estatales de Chihuahua, siendo que dicho partido parecía ser una buena oferta política para los intereses económicos del vecino país del norte, ya que, por lo menos, representaba una tentadora opción para un bipartidismo, por lo que había que empezar a preparar el camino para las elecciones federales de 1988.<sup>32</sup> Sin embargo, el PRI no estaba dispuesto en ese entonces a ceder terreno ante sus opositores y la elección en Chihuahua no llegó a ser una real insurrección partidista y por ello no tuvo mayores alcances que los que ya se mencionaron.

Finalmente la designación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial del PRI fue bien vista por los Estados Unidos y los otros organismos por el discurso de modernización y apertura económica que manejaba, no obstante existía un inconveniente; al interior del partido oficial se suscitó una coyuntura que terminó con la salida de dos notables políticos que se manifestaron en contra del sistema: Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

Cárdenas, haciendo uso de la imagen política de su padre y de la suya propia -aunque aún incipiente- se convirtió en el principal candidato opositor de Salinas.

---

<sup>32</sup> Adolfo Aguilar Zinzer. "Primer informe sobre la democracia". P.61.

Evidentemente de tendencia izquierdista y portavoz de la sociedad para manifestar el hartazgo de tantas décadas de gobierno priísta, Cárdenas no parecía congruente a los intereses que Estados Unidos planeaba a futuro con México, por lo que las elecciones de 1988 carecieron de observadores internacionales reconocidos que denunciaran anomalías en el proceso electoral. No obstante, existe un dato interesante, pues en el país se integró en febrero del mismo año una organización no gubernamental de observación electoral nacional, integrada por artistas, intelectuales y líderes políticos y sindicales llamada Asociación por la Defensa del Sufragio Efectivo (ADESE).

Las condiciones de entonces obstaculizaban sus actividades y no permitieron que su labor incidiera en lo más mínimo en los resultados finales de las elecciones, sobre todo por la precariedad en organización, estrategia y financiamiento, además del nulo reconocimiento legal o al menos moral.

Como era de esperarse las elecciones federales del '88 favorecieron al partido oficial, aunque el rumor a gritos de fraude, la inconformidad, la falta de credibilidad en los comicios, la simpatía por Cárdenas y la antipatía por Salinas, hicieron de estos los comicios más discutidos y polémicos de la historia política posrevolucionaria en México. Ante esta situación Carlos Salinas tuvo que buscar alternativas para legitimar su gobierno al verse incapaz de legitimar su triunfo electoral, ello y la búsqueda de congruencia con el discurso modernizador, llevaron al entonces presidente a llevar a cabo acciones que posteriormente favorecerían la observación electoral y replantarían todo el marco institucional en que se sustenta el proceso electoral.



La polémica elección federal que llevó a la presidencia a Carlos Salinas de Gortari, obligó a este mismo a crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 6 de junio de 1990 en un intento por legitimar su gobierno y fortalecer su proyecto de modernidad en México. La Comisión se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación aunque fue adscrita al titular de dicha dependencia. Se constituyó como el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, sin embargo, contrario a lo que pudiera pensarse se excluyó de sus funciones la cuestión electoral, pues ésta presentó un desarrollo muy independiente.

Para reforzar la legitimidad en el país y en el extranjero, el Presidente Salinas convocó al diálogo con las fuerzas políticas, en concreto con los partidos políticos. Cárdenas optó por rechazar esta invitación insistiendo en la elección ilegítima de Salinas. El PAN en cambio decide tomar ventaja de la oportunidad y apuesta por la ruta de la democratización, dando paso a un período de negociaciones políticas entre el ejecutivo y los congresistas de Acción Nacional conocido comúnmente como de "concertaciones". Los principales resultados que aquí interesan de este diálogo fueron: primero, que el PRI reconocerá las victorias del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California Norte (1989) y Chihuahua (1992) y; segundo, un nuevo código electoral adoptado en 1990.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Vid. I Informe del Centro Carter. IFE. México 1994.

### **3.3. LA PRIMERA REFORMA ELECTORAL SUSTANCIAL**

La reforma electoral iniciada desde 1988-89 permitió modificar el marco institucional en materia electoral. El 1 de diciembre de 1988, apenas tomando posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas De Gortari convocó a un *Acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática*.

La urgencia del Presidente Salinas por legitimar su naciente gobierno y lograr un acuerdo con las fuerzas políticas del país, lo llevaron a dar prioridad e los objetivos de este acuerdo, a grado tal de incluirlo en su programa de gobierno como parte del *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.

El acuerdo reconciliador de Salinas De Gortari señalaba entre otras cosas que:

*"...los objetivos y espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial. El respeto al voto es condición esencial de toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad y justicia. El Ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que asegure la fiel expresión de la voluntad popular (...) ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así*

*como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad.*"<sup>34</sup>

Para llevar a cabo lo expuesto en el Acuerdo, en él también se evidenciaba la necesidad de una nueva legislación electoral que garantizara la participación de ciudadanos y partidos; que permitiera una real competencia entre partidos con base en nuevos mecanismos de financiamiento y que facilitara la difusión de sus tesis, programas y actividades. El nuevo código además actualizaría la integración de organismos electorales y permitiría renovar el padrón electoral.

Para concretar estos objetivos, la Comisión Federal Electoral (organismo estatal encargado hasta entonces de las funciones y organización comicial) y el Congreso de la Unión, por conducto de la *Comisión de Gobernación y Puntos constitucionales de la Cámara de Diputados*, convocaron a la ciudadanía a participar en audiencias públicas y así conocer sus opiniones con respecto a las reformas constitucionales que se necesitaban para crear las condiciones legales y al mismo tiempo darle contenido al nuevo código electoral.

Las audiencias se realizaron entre el 1 de febrero y el 26 de abril de 1989. En total se recibieron 115 propuestas presentadas por integrantes de partidos políticos, científicos, intelectuales y otros miembros de la sociedad; en consulta posterior se recopilaron 254 ponencias sobre la nueva ley electoral federal.

---

<sup>34</sup> *Memorias del proceso electoral federal de 1991*, Tomo I, Vol. I. IFE, p.34.

El 27 de junio de 1989 el Congreso convocó a un periodo extraordinario de sesiones para analizar las propuestas recavadas. El acuerdo de reformas a la Constitución, resultado de este proceso, fue aprobado el 15 de octubre del mismo año por el pleno de la Cámara de diputados y posteriormente por la de Senadores y por los Congresos locales, publicándose finalmente el decreto el 6 de abril de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente a las modificaciones a la Constitución, la Cámara de Diputados dictaminó en periodo extraordinario (del 15 de abril al 15 de julio de 1990), las iniciativas de legislación sobre reformas y adiciones al Código Federal Electoral vigente. Finalmente se aprobó el nuevo código el 14 de agosto de 1990 con el voto favorable de 6 partidos representados en la Cámara de Diputados, que representaba el 85% de la votación, y el decreto fue publicado en el DOF al día siguiente.

Entre las modificaciones generales en materia electoral que el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) permitió, las más destacables son:

- La elaboración de un catálogo general de ciudadanos según dos opciones de técnica censal, la parcial o la total. Se optó por la total en 1990 y se convirtió en la base del Padrón Electoral, para el cual se diseñaron mecanismos para librarlo de errores, homonimias y duplicaciones, además de diseñar un proyecto de credencialización para los electores.
- Mayor equidad entre los partidos; se recupera la figura del condicionado al resultado de las elecciones (umbral electoral)

y se extienden y reorganizan las prerrogativas relacionadas con el financiamiento público y con el acceso a medios.

- Que los funcionarios de las mesas directivas de casilla sean insaculados, es decir, que sean elegidos por sorteo de entre los ciudadanos registrados en las listas nominales y capacitados adecuadamente.
- El uso de materiales electorales que garanticen limpieza, secrecía y seguridad en el ejercicio del sufragio: urnas transparentes, mamparas adecuadas, tinta indeleble, etc, además que se delega su custodia e invulnerabilidad a los funcionarios de casilla.
- Desarrolla el sistema de medios de impugnación mencionado en el artículo 41 constitucional.
- Se reemplaza el Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral (*TRIFE*).
- Se crea el Instituto Federal Electoral (*IFE*).
- Se regula la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en razón de la especial naturaleza jurídica que hace caer a esta entidad en la esfera de los poderes federales. El DF depende para su gobierno del titular del ejecutivo de la federación, a través del Departamento del Distrito Federal (*DDF*), y en materia legislativa del Congreso de la Unión. De acuerdo al *COFIPE*,

el IFE organiza las elecciones de los asambleístas y los Consejos Distritales del DF computan sus votos, su Consejo Local les otorga las constancias de mayoría y el *TRIFE* atiende las impugnaciones presentadas por los partidos políticos

La creación de un nuevo Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral, sin duda representan dos factores determinantes por ser de corte estructural más que pragmático para la práctica electoral en México. Es por ello que parece inevitable abundar un poco en ambos, ya que sin duda obligaron a cambiar las formas del proceso electoral y obviamente influyeron intrínsecamente en las prácticas de observación electoral.

### **3.4. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL**

El Tribunal Federal Electoral representa un notable logro obtenido gracias al nuevo código electoral, pues se convierte en el máximo órgano legal en cuestión electoral. El nuevo marco legal lo define como un órgano jurisdiccional autónomo, encargado de sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad, así como de imponer las sanciones que el mismo código establece. Contra sus resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, pero los colegios electorales de ambas Cámaras del Congreso de la Unión pueden revisar y modificar las resoluciones dictadas sobre recursos de inconformidad con posteridad a los comicios.

El *COFIPE* precisa que el Tribunal tendrá una Sala Central permanente y cuatro regionales, que actuarán durante el proceso electoral. Mediante éstas el Tribunal se descentraliza, pues no están subordinadas a

la Sala Central, sino que resuelven en única y última instancia.

La Cámara de Diputados elige por mayoría calificada –o en su defecto por insaculación– a los magistrados del Tribunal de las listas propuestas por el titular del Ejecutivo Federal. Los magistrados deben acreditar estrictos requisitos que prueben su absoluta honestidad y probidad, y su independencia de cualquier partido político.

### **3.5. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

El *COFIPE* definía al Instituto Federal Electoral como un organismo público y de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo presupuesto de egresos de la federación, habrá de caracterizarlo plenamente como un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación de la cual surge. Es el depositario de la autoridad electoral, designado responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en conjunto con los poderes legislativo y ejecutivo, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos.

El Instituto debía regirse bajo sus principios rectores que eran: certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

La estructura del Instituto tiene cinco niveles jerárquicos que se diferencian tanto por sus funciones como por los tiempos en que éstas se ejercen:

- 1) En el primer nivel están los órganos centrales: el Consejo General, que es su autoridad máxima; la Junta General Ejecutiva, y la Dirección y la Secretaría Generales. Los órganos centrales actúan

durante todo el año del procesos electoral las 24 horas, pues en ese periodo todos los días y horas son hábiles, según dicta el *COFIPE*.

- 2) El segundo nivel está conformado por 64 órganos locales, dos en cada entidad federativa: un Consejo Local y una Junta Local Ejecutivos.
- 3) El tercer nivel se constituye por los 300 Consejos Distritales y las 300 Juntas Distritales Ejecutivas. Las Juntas Locales y Distritales actúan permanentemente, pero los Consejos Locales y Distritales sólo durante el año de la elección federal.
- 4) El cuarto nivel es el municipal, y a él corresponden las oficinas municipales, que la Junta General Ejecutiva podrá instalar con fines sobre todo de auxilio en la elaboración y actualización del Padrón Electoral.
- 5) El último nivel es el de las mesas directivas de casilla, cuyos miembros son ciudadanos insaculados que fungen como autoridades electorales desde que rinden protesta hasta que terminan sus funciones con la entrega del paquete electoral a los Consejos Distritales.



## NIVELES Y ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

NIVELES	ÓRGANOS COLEGIADOS	ÓRGANOS EJECUTIVOS	ÓRGANOS DIRECTIVOS	ÓRGANOS DE VIGILANCIA
CENTRAL	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Dirección General	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores (RFE) Comisión de Radiodifusión
LOCAL	Consejo Local	Juntas Locales Ejecutivas	Vocalla Ejecutiva	Comisiones locales de vigilancia del RFE
DISTRITAL	Consejo Distrital	Juntas Distritales Ejecutivas	Vocalla Ejecutiva	Comisiones distritales de vigilancia del RFE
MUNICIPAL		Oficinas municipales	Jefe de la oficina municipal	
SECCIONAL	Mesas directivas de casilla		Presidencia de la mesa directiva de casilla	Un representante general de cada partido por cada diez casillas electorales urbanas y uno por cada cinco rurales.  Representantes de los partidos en las mesas directivas de casilla.

Memorias del proceso electoral federal de 1991

### 3.5.1. Los Órganos Colegiados

#### 2.5.1.1. El Consejo General

En el Consejo General del IFE estaban representados el Poder Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación; el Senado y la Cámara de Diputados, con un representante de la mayoría y uno de la primera minoría de ambas cámaras; los partidos políticos y la ciudadanía, ésta última mediante los Consejeros Magistrados.

A continuación se muestra un cuadro que expone la forma en que se integra el Consejo General:

## INTEGRACIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE

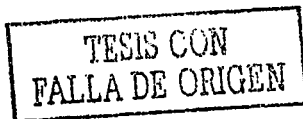
CARGO	ORIGEN	CAPACIDAD DECISORIA
Presidente	Secretaría de Gobernación en representación del Poder Ejecutivo Federal	Voz y voto, y voto calificado para el caso de empate
Consejeros Magistrados	Propuesta del Ejecutivo Federal y aprobación de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados o insaculación	Voz y voto
Representantes de los partidos políticos	Partidos, de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida en la última elección federal  Los partidos con registro posterior a las elecciones federales tienen un representante con voz pero sin voto	Voz y voto
Representantes del Congreso de la Unión	Cámara de senadores y Cámara de Diputados, uno por la mayoría y otro por la primera minoría de cada cámara	Voz y voto
Director General del IFE		Con voz pero sin voto
Secretario General del IFE		Con voz pero sin voto

Memorias del proceso electoral federal de 1991

El nuevo marco legal establecía que para integrar el Consejo General se nombra a un primer representante de un partido político nacional, si éste ha obtenido en los comicios de diputados de mayoría relativa entre el 1.5 y el 10% de la votación emitida; otro si ha ganado entre el 10 y 20%; otro más si ha logrado entre el 20 y el 30%, y finalmente un cuarto representante si ha alcanzado más de un 30%.<sup>35</sup> Los partidos con registro posterior a la última elección para diputados de mayoría relativa, pueden tener un representante con voz pero sin voto. Para evitar la interferencia

---

<sup>35</sup> *Memorias del proceso electoral federal de 1991*. Tomo I, Vol. I. IFE, p.44.



de los funcionarios del Instituto, se les da voz pero no voto al Director y al Secretario General. Éste último es secretario del propio Consejo General.

A los Consejeros Magistrados se les exige para pertenecer al Consejo, que satisfagan requisitos de imparcialidad y probidad aun más rigurosos que los pedidos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia: les está prohibido desempeñar o haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de un partido; haber ocupado cargos de elección popular durante los cinco años anteriores a su designación, o desempeñar o haber desempeñado cargos de dirección nacional o estatal de un partido también durante los mismos años. Deben ser además licenciados en derecho, tener buena reputación y estar libres de cualquier antecedente penal.

Por último, el presidente del Consejo General era el representante del poder Ejecutivo en el Instituto y recaía en el encargado de la política interior del país: el secretario de Gobernación.

### **2.5.1.2. Los Consejos Locales Y Distritales.**

Lo dicho para el Consejo General se aplica a estos Consejos, a diferencia de que en estos últimos los representantes del IFE son los vocales que componen las juntas Locales y Distritales, los cuales, según el *COFIPE*, serán elegidos de entre el personal del Servicio Profesional Electoral; un organismo al que el nuevo ordenamiento legal dio origen para *profesionalizar* el personal que labora en el Instituto y que por lo tanto le exigía imparcialidad y conocimientos suficientes en materias político-electorales.

En el siguiente cuadro se muestra la integración de los órganos colegiados del IFE:

### ÓRGANOS COLEGIADOS DEL IFE

ÓRGANO COLEGIADO	CONSEJEROS			REPRESENTANTES	
	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	CIUDADANOS	PARTIDOS POLÍTICOS	IFE
Consejo General	1	4 (2 del senado y 2 de la Cámara de Diputados)	6	Hasta 4 por cada partido según su votación en la última elección federal  Uno, con voz pero sin voto, por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal	Director y Secretario Generales del IFE, con voz pero sin voto
Consejos Locales			6	Hasta 4 por cada partido según su votación en la última elección federal  Uno, con voz pero sin voto, por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal	5 (que son los Vocales de las Juntas Locales)
Consejos Distritales			6	Hasta 4 por cada partido según su votación en la última elección federal  Uno, con voz pero sin voto, por cada partido que haya obtenido su registro después de la última elección federal	5 (que son los Vocales de las Juntas Distritales)

Memorias del proceso electoral federal de 1991

### 3.5.2. Los Órganos Ejecutivos y de Dirección

Para llevar a cabo las tareas técnicas y administrativas indispensables para el desarrollo de las elecciones, el IFE cuenta con órganos ejecutivos especializados. La Junta General Ejecutiva agrupa a los titulares de direcciones ejecutivas cuyos nombres indican la actividad específica que realizan:

- *Registro Federal de Electores*; levantamiento y actualización del padrón electoral
- *Organización Electoral*; instalación y funcionamiento de los órganos locales y distritales del instituto, y el suministro de la documentación y materiales para llevar a cabo el proceso electoral
- *Prerrogativas y Partidos Políticos*; atienden los derechos de los partidos y la administración de los recursos financieros y materiales que hacen efectivas las prerrogativas
- *Servicio Profesional Electoral*; realizan el reclutamiento, preparación y organización de ese servicio
- *Capacitación Electoral Y Educación Cívica*; se preocupa por la capacitación de los funcionarios de casilla y del instituto y por el fomento de la cultura política democrática
- *Administración*; se encarga de lo relacionado a las indispensables labores de asignación de los recursos materiales y humanos con que cuenta el instituto.

Además de los directores ejecutivos, componen la junta general ejecutiva, el Director General, quien la preside, y el Secretario General. La Junta establece las políticas generales del instituto, fija los programas de trabajo que deben cumplir las direcciones ejecutivas y los procedimientos administrativos a que deben ceñirse; también supervisa y evalúa el cumplimiento de estos programas.

Las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas desempeñan en sus ámbitos jurisdiccionales las tareas que nacionalmente realiza la Junta General. A su vez, las vocalías de las juntas Locales y Distritales desempeñan las actividades que en el plano nacional desarrollan las direcciones ejecutivas, excepto las de prerrogativas y partidos políticos, de servicio profesional electoral y de administración, que siguen programas del instituto en su conjunto.

En cuanto a los cargos de dirección, el Director General está dedicado a la supervisión del desarrollo adecuado de las funciones del Instituto; orienta y coordina las actividades de las direcciones ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales; celebra convenios con las autoridades estatales a fin de aportarles la documentación e información del registro federal de electores necesarias para llevar a efecto los procesos electorales locales; aprueba la estructura de los órganos ejecutivos y de dirección del instituto y nombra a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales de entre los miembros del servicio profesional electoral. También tiene poderes para representar al instituto en los actos administrativos y judiciales que le competen.

En cuanto a sus labores en relación con el Consejo General, el Director General, además de someterle los asuntos bajo su responsabilidad, lleva a efecto los acuerdos que al respecto expida el Consejo; provee lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones; le somete el anteproyecto de presupuesto del instituto y ejerce las partidas aprobadas.

El Consejo General designa al Director General a propuesta de su Presidente, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y, de no

obtenerse esa mayoría, por insaculación de una terna que le proponga el mismo Presidente del Consejo.

Por su parte, el secretario general tiene la triple misión de ser secretario del instituto, secretario del Consejo General y secretario de la Junta General Ejecutiva. En su primer carácter está obligado a expedir las certificaciones que se requieran, es decir, su papel es de fedatario, con lo que recoge la función que tenían los notarios al servicio de la antigua Comisión Electoral. También suple con esa primera misión al Director General en sus ausencias y lo auxilia en sus tareas. Como secretario del Consejo General prepara las sesiones, declara la existencia de su quórum, levanta las actas que posteriormente somete a su aprobación y le informa del cumplimiento de sus acuerdos.

A continuación se muestra un cuadro que esquematiza todo esto:

### ÓRGANOS EJECUTIVOS Y DE DIRECCIÓN DEL IFE

ÓRGANO EJECUTIVO	INTEGRANTES
Junta General Ejecutiva	Director General Secretario General Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Director Ejecutivo de Organización Electoral Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica Director Ejecutivo de Administración
Juntas Locales Ejecutivas	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Juntas Distritales Ejecutivas	Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica
-------------------------------	---

Memorias del proceso electoral federal de 1991

### **3.5.3. Los Órganos de Vigilancia**

Los órganos de vigilancia tienen la misión de asegurar la objetividad e imparcialidad de las actividades del IFE; tienen fundamentalmente la de vigilar las actividades de demarcación territorial, de empadronamiento, de entrega de la credencial para votar, de elaboración de listas nominales y otras tareas encomendadas a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dirección en que se transformó el Registro Nacional Electoral cuando se incorporó al IFE.

Existe un órgano especializado de vigilancia en lo tocante a las prerrogativas del radio y televisión otorgadas a los partidos, la comisión de Radiodifusión, donde cada partido tiene derecho a acreditar un representante. La comisión que dependía de la Secretaría de Gobernación antes de la creación del instituto y que entonces se adscribió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, decide por consenso la producción y transmisión de los programas de los partidos. Para los llamados programas adicionales, es decir los que emplean el incremento de tiempo de transmisión durante las campañas electorales, la Comisión determina su distribución entre los partidos según su fuerza electoral.

Existen otros dos niveles de vigilancia en la estructura del instituto reservados a los partidos políticos durante la jornada electoral. Los



partidos tienen derecho a acreditar un representante general propietario por cada diez casillas electorales localizadas en zonas urbanas y uno por cada cinco ubicadas en zonas rurales. También pueden designar a dos representantes propietarios y un suplente en cada mesa directiva de casilla.

### ÓRGANOS DE VIGILANCIA DEL IFE

NIVELES	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES
<p><i>Nacional:</i> Comisión Nacional de Vigilancia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Director Ejecutivo del RFE (presidente);</li> <li>-un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional;</li> <li>-un secretario (designado por el presidente);</li> <li>-un representante del INEGI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vigilar la legalidad de la elaboración y actualización del padrón electoral y las listas nominales de electores;</li> <li>-vigilar la entrega oportuna de las credenciales para votar;</li> <li>-recibir las observaciones de los partidos a las listas nominales;</li> <li>-coadyuvar en la campaña anual de la actualización del padrón y;</li> <li>-conocer los trabajos de demarcación territorial llevados a cabo por la Dirección ejecutiva del RFE</li> </ul>
<p><i>Local:</i> 32 comisiones locales de vigilancia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vocal del RFE de la Junta Local Electoral (presidente);</li> <li>-un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional;</li> <li>-un secretario (designado por el presidente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vigilar la legalidad de la elaboración y actualización del padrón electoral y las listas nominales de electores;</li> <li>-vigilar la entrega oportuna de las credenciales para votar;</li> <li>-recibir las observaciones de los partidos a las listas nominales;</li> <li>-coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón</li> </ul>

<p><i>Distrital:</i></p> <p>300 comisiones distritales de vigilancia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vocal de RFE de la Junta Distrital (presidente);</li> <li>-un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional;</li> <li>-un secretario (designado por el presidente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-vigilar la legalidad de la elaboración y actualización del padrón electoral y las listas nominales de electores;</li> <li>-vigilar la entrega oportuna de las credenciales para votar;</li> <li>-recibir las observaciones de los partidos a las listas nominales;</li> <li>-coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón</li> </ul>
--	--	---

Memorias del proceso electoral federal de 1991

## **IV. EL RECONOCIMIENTO A LA OBSERVACIÓN**

### **4.1. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL LIMITADA**

Con la reforma electoral iniciada en 1988 se introdujo también la figura del observador electoral aunque esto resultó incluso irónico, pues sus funciones no estaban enmarcadas en el marco jurídico y en cambio el código electoral sí prohibía su presencia en las casillas, ya que en ellas sólo podían permanecer los funcionarios y los representantes de los partidos políticos.

Los observadores no eran entonces una figura institucional y su participación en los comicios de 1991 fue incipiente y al margen de la ley. No obstante, a partir de este año y a pesar de esta situación, el fenómeno de la observación electoral comenzó a tener logros más significativos al mostrar un notable avance en cuanto a organización y poder de convocatoria, un ejemplo de ello es la integración del *Consejo por la Democracia*, conformado por dirigentes y miembros de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, además de ciudadanos sin partido y el Acuerdo Nacional por la Democracia (*ACUDE*), un grupo de 40 ciudadanos sin filiación partidista.

Aunque en las elecciones federales de 1991 los observadores nuevamente se enfrentaron a condiciones adversas, ya que la situación legal no permitía una libre y óptima labor de observación electoral, y a pesar de que el desarrollo de esta actividad se presentaba de una forma casi clandestina, este fenómeno era constante y cada vez mayor. Aparte de ACUDE se formaron otras organizaciones civiles en diversos estados del país y algunos de carácter nacional que participaron como observadores en distintas elecciones estatales y que incluso llegaron a impedir la imposición de ciertos candidatos. Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (Convergencia), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) y la Alianza Cívica (AC), fueron algunos de los organismos civiles que colaboraron a impedir la imposición a la gubernatura de Fausto Zapata en San Luis Potosí, Eduardo Villaseñor en Michoacán, Ramón Aguirre en Guanajuato y Xicontécatl Leiva en Baja California.<sup>36</sup> Los principales mecanismos que implementaron para ello fueron obviamente la observación, la consecuente denuncia del fraude electoral y la movilización social.

Aunque los casos anteriores fueron los más relevantes por lo que implicaron, no fueron los únicos. Las organizaciones de observación electoral decidieron continuar participando en diversos casos como en Tabasco (noviembre de 1991), Michoacán y Chihuahua (julio de 1992),

---

<sup>36</sup> Enrique Alvarez Icaza Longoria y Raquel Pastor Escobar, en "Apuntes sobre la observación electoral en México". En *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. 17, p.98.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tamaulipas (noviembre de 1992), Guerrero (febrero de 1993), Estado de México (julio de 1993) y Yucatán (noviembre de 1993).<sup>37</sup>

Durante este proceso (1991-1993) los observadores nacionales fueron descubriendo la complejidad del fraude electoral en México. Es decir, se cayó de la cuenta de que, lejos de ser únicamente una serie de artimañas que se llevaban a cabo el día de la jornada electoral, se implementan con anterioridad un conjunto de medidas, generalmente ilegales, que crean un ambiente político que impide una competencia equitativa, limpia, y por tanto, creíble.<sup>38</sup>

#### **4.2. LAS REFORMAS ELECTORALES GRADUALES Y EL RECONOCIMIENTO LEGAL DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES**

Después de la reforma electoral integral llevada a cabo entre el último año de los 80's y el primero de la década de los 90's, se siguió con otras reformas graduales durante el periodo del presidente Salinas. Se adicionaron nuevas disposiciones al *COFIPE* y fueron publicadas el 17 de julio de 1992 en el Diario Oficial de la Federación. Entre otras cosas se obligaba a la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía del elector y se señalaba que sólo podrían emitir su voto los ciudadanos que la exhibieran el día de la jornada electoral ante la mesa directiva de casilla y que aparecieran en la lista nominal de electores.

---

<sup>37</sup> *Idem*, p.99.

En septiembre de 1993 se adicionaron nuevas modificaciones al Código Electoral como consecuencia de las reformas constitucionales de ese mismo año, en las que destacan entre otras cosas:

- Un esquema normativo que estableció cinco modalidades para el financiamiento de los partidos
- Los topes a los gastos de campaña y obligatoriedad de rendir informes sobre los ingresos y los egresos
- Un marco regulatorio para garantizar el acceso de los partidos a los medios de comunicación
- Normas para la expedición de la credencial con fotografía
- Una tipificación más precisa y punitiva de los delitos electorales
- Reglas para la observación electoral<sup>39</sup>

El marco electoral había sufrido una transformación integral y casi completa con la reforma iniciada en 1989, sin embargo era evidente que esto aún era insuficiente para garantizar equidad y transparencia en los comicios. Por ello se efectuaron nuevas modificaciones al sistema electoral durante los años posteriores, aunque éstas no fueron tan a fondo como las implementadas por la anterior reforma electoral, de hecho, éstas últimas

---

<sup>38</sup> *Ib.*, p.100.

<sup>39</sup> Francisco Bedolla. "Transición a la democracia y procesos electorales", en *Transición, revista mensual de política y cultura*, año 0, número 1, p.14.

se llevaron a efecto precisamente en base al marco establecido con la reforma del '89, como se ve en los ejemplos mencionados arriba.

La figura del observador electoral se reconoció por vez primera en la legislación electoral mexicana a partir de las reformas llevadas a cabo en 1993, sin embargo el trámite de registro era muy complicado y no existía una agenda definida ni una metodología que permitiera a los observadores realizar sus funciones con plena eficacia y por ello la imparcialidad era muy cuestionable. Tampoco se establecían las reglas legales que normaran el comportamiento de los grupos de observación y sus actividades se limitaban únicamente al día de la jornada electoral.

No fue sino hasta la elección federal de 1994 que, incluso en pleno desarrollo del proceso electoral correspondiente, se efectuó una nueva reforma electoral con consecuencias muy relevantes, como se verá más adelante.

El 19 de mayo de 1993, durante la sesión ordinaria de la subcomisión encargada de analizar las propuestas sobre los procesos electorales, el PRD presentó una propuesta formal para crear la figura legal del Observador Electoral. En dicha propuesta el PRD argumentaba que la nueva ley electoral debía aceptar y reglamentar la actuación de los observadores a nivel nacional, estatal, distrital y de casilla, y que éstos debían ser escogidos por el Consejo Federal Electoral.<sup>100</sup> Como requisitos para ser observador se mencionaban: no ser o haber sido durante cinco años previos a la fecha de la elección en que actuaran, dirigentes de algún

---

<sup>100</sup>Vid. Roberto Vizcaino. Periódico *Excelsior*, 20 de mayo de 1993, pp.4

partido ni servidores públicos; antes de participar en una elección debían tomar un curso de capacitación para garantizar que no se entorpeciera el desarrollo de los comicios.<sup>41</sup>

El PAN ahondó más en la propuesta perredista y sus representantes coincidieron en que también se debía analizar la creación de la figura de "Observador Internacional Electoral", bajo el argumento de que el mundo actual reclamaba cada vez más información de lo que sucedía en esos ámbitos, no sólo en México, sino en todas las naciones.<sup>42</sup>

No fue sino hasta el 18 de marzo de 1994 que PRI, PAN, PRD Y PARM presentaron una solicitud a la comisión permanente del Congreso de la Unión para llevar a cabo una sesión extraordinaria y hacer las enmiendas constitucionales pertinentes y con ello sentar las bases para la reforma electoral de abril y mayo de ese año.

El 18 de mayo de 1994 se publicaron una serie de reformas al *COFIPE* en el Diario Oficial de la Federación entre las que destacan los siguientes puntos centrales: imparcialidad de las autoridades electorales mediante la "ciudadanización" del Consejo General del IFE; garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los partidos políticos; la creación de la Fiscalía especial para Delitos Electorales y;<sup>43</sup> modificación

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Ricardo Pozas Horcasitas, "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana". En *Revista mexicana de sociología*, No. 2, abr-jun de 1997, p.31.



al artículo 5, en el cual se reconoce la figura legal de los observadores nacionales, que son *"aquellos ciudadanos que quieran participar en la forma y los términos que determine el Consejo General del IFE para cada proceso electoral"*.<sup>44</sup> La reforma del artículo 82 también fue muy relevante debido a que en el inciso 2 se facultaba el Consejo General del IFE para invitar y acordar las bases y criterios en que habría de atenderse e informar a los *"visitantes extranjeros"* que acudirían a conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral mexicano en cualquiera de sus etapas.<sup>45</sup>

En la sesión del 18 de junio de 1994 el Consejo General del IFE estableció las bases y lineamientos para normar la presencia de visitantes extranjeros en los comicios que se celebrarían el 21 de agosto de 1994, de acuerdo al proyecto preparado por los Consejeros Ciudadanos, mismo que fue aprobado tras un largo debate entre partidos políticos, Consejeros Ciudadanos y representantes del Senado y de la Cámara de Diputados.

---

<sup>44</sup> Victor Carlos García Moreno. *La participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano*, p.8.

<sup>45</sup> *Ib.*

## V. LA REFORMA DE 1994

### 5.1. LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

Ya en vísperas de la elección, y prácticamente en pleno proceso electoral, se realizaron nuevas reformas en esta materia; las fuentes de estas nuevas modificaciones electorales fueron principalmente tres: los Acuerdos de Barcelona; los Acuerdos del Consejo General del IFE y; las acciones de gobierno federal y de diversos órganos del mismo instituto.<sup>46</sup>

El gobierno -a través del Secretario de Gobernación, quien a la vez era presidente del Consejo General del IFE como ya se ha visto- invitó a dialogar a los dirigentes de los tres partidos con mayor fuerza electoral con miras a lograr que el proceso fuera creíble, justo e imparcial. De estas conversaciones se llegó el 27 de enero de 1994 a la firma del *Acuerdo nacional por la paz, la justicia y la democracia*, suscrito finalmente por ocho de los nueve candidatos presidenciales, los presidentes de sus respectivos partidos políticos y el Secretario de Gobernación.

---

<sup>46</sup> Jorge Carpizo, et al. *Formas de Gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, p.18.

Algunos de los puntos mencionados en dicho acuerdo para su amplia discusión eran:

- Idoneidad de los funcionarios del IFE en todos sus niveles
- Padrón electoral y credenciales con fotografía para votar. Auditoría externa y otras formas de acreditación
- Mayor acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónicos (radio y televisión)
- Acciones del gobierno federal para garantizar mejores condiciones de equidad en la competencia electoral<sup>47</sup>

A partir de esta agenda general, posteriormente el Secretario de Gobernación realizó nuevas pláticas con los dirigentes de los tres partidos mayoritarios de manera conjunta, y por separado con el resto de los partidos. Estas conversaciones se llevaron a efecto en la casa ubicada en el número 32 de la calle de Barcelona en la ciudad de México, por lo que la prensa las calificó como los *Acuerdos de Barcelona*.

Tomando en cuenta la agenda planteada en el *Acuerdo por la paz...*, en las conversaciones de Barcelona se logró una agenda más específica, firmada en un documento para su discusión el 8 de marzo de 1994, la cual contenía los siguientes temas:

- Estructura del Consejo General del IFE

- Equidad en el acceso a medios masivos de comunicación
- No utilización de fondos y programas públicos a favor de partido o candidato alguno
- Delitos electorales
- Revisión de aquellos puntos de la reciente reforma al código penal que pudieran llevar a la restricción de derechos políticos fundamentales
- Segunda insaculación de funcionarios de casilla
- Casillas extraordinarias y especiales
- Nombrar por consenso a un nuevo Director General del IFE
- Revisión del funcionariado conforme al acuerdo firmado
- Visitantes extranjeros
- Jornada electoral e inducción del voto
- Voto de nacionales en el extranjero
- Acceso a la base de datos *on line* y acceso a la base de imágenes<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>48</sup> *Idem*, p.19.

### **5.1.2. La Reforma Constitucional**

De las conversaciones de Barcelona se originaron ciertas reformas constitucionales de entre las que destaca el hecho de que, si bien el IFE ya era reconocido como un organismo público encargado de la función estatal de organizar las elecciones, con esta reforma se le otorgaba además el carácter de autónomo y con independencia del gobierno, aunque ésta obviamente no era plena ya que seguía adscrita al titular de Gobernación.

Por otro lado, esta reforma permitió un proceso conocido como de *ciudadanización* en los órganos centrales y desconcentrados del IFE, pues para empezar se modificaron los requisitos para los integrantes del Consejo General; el párrafo noveno constitucional decía que éste se integraría por Consejeros Magistrados y a partir de esta reforma se establecía que sería compuesto por Consejeros Ciudadanos; se redujo la edad de treinta y cinco a treinta años, suprimiéndose el requisito de edad máxima para ser designado; se disminuyó de cinco a tres años anteriores la prohibición de haber desempeñado cargo partidista de dirección nacional o estatal.

Sin embargo el cambio más significativo fue el hecho de que con esta reforma no era forzoso ser jurista; se cambió este requerimiento por el de poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político electoral, amén de que se establecía que ya no era necesario que los consejeros se dedicaran exclusivamente a esa labor, pues se entendía que precisamente por ser ciudadanos podían continuar realizando sus actividades profesionales y personales diarias.

Además la modificación constitucional establecía que ahora el

encargado de proponer la lista de Consejeros ya no sería el titular del Ejecutivo, sino el legislativo, a través de la Cámara de diputados,

### **5.1.3. La Reforma Legislativa**

Las reformas legislativas no constitucionales permitieron 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. Éstas fueron sobre:

- Nueva composición del Consejo General y de los Consejos Locales y Distritales del IFE
- Cambio de facultades de los órganos desconcentrados del instituto
- Observadores electorales
- Visitantes extranjeros
- Entrega de la lista nominal definitiva a los partidos políticos con suficiente anterioridad al día de la elección
- Ampliación de la fecha de acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas
- Casillas especiales
- Delitos electorales<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> *Idem*, p.22.

Las transformaciones en la integración del Consejo General trajeron consigo más que la sustitución de los Consejeros magistrados por los Consejeros Ciudadanos, aunque este hecho parece ser el más significativo. Una de estas modificaciones fue el hecho de que la participación de los partidos políticos a través de sus representantes en dicho consejo fue limitada solamente con voz pero sin voto a cada uno de ellos.

Otro caso relevante se observa en la pérdida del voto de calidad del presidente del Consejo General en caso de empate. Cabe señalar que esta propuesta fue hecha por el mismo presidente de esa instancia.

Un punto más es la forma en que los órganos desconcentrados del IFE cambiaron su integración de forma análoga al Consejo General, pues los Consejos Locales y Distritales se conformaron de la siguiente forma: un vocal ejecutivo que presidía el Consejo, con voz pero sin voto; seis consejeros ciudadanos, con voz y voto y; un representante por cada partido político nacional, quienes al igual que el vocal secretario contaban con voz pero sin voto.

Cabe señalar que para la integración del Consejo General del IFE se llevaron a cabo varias y amplias discusiones entre los partidos políticos para llegar a un consenso sobre la designación de los Consejeros Ciudadanos, a quienes se les exigía una total independencia de partido político alguno, imparcialidad y un amplio reconocimiento social. Los partidos presentaron largas listas de candidatos integradas por personajes ampliamente reconocidos como: Sergio Aguayo, Enrique Krauze, Julio Faesler, Raúl González Schmall, Héctor Aguilar Camín, Luis Villoro, Octavio Paz, Carlos Fuentes, Pablo González Casanova, Lorenzo Meyer, Jorge Castañeda, Luis Javier Garrido y Federico Reyes Heróles, entre

otros.

Finalmente, el Consejo General quedó integrado por Fernando Zertuche, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas, José Woldenberg, Ángel Granados Chapa y Santiago Creel Miranda.

## **5.2. LA MODIFICACIÓN QUE PERMITIÓ LA REGLAMENTACIÓN EN FORMA DE LA OBSERVACIÓN**

De estas reformas legislativas se propuso la modificación al párrafo tres del artículo 5 del COFIPE, que posteriormente fue aprobada por el Congreso de la Unión y cuyo antecedente fue un acuerdo del Consejo General del IFE, aprobado el 28 de febrero de 1994.

Las principales reformas al respecto fueron, entre otras, que, mientras en 1993 la observación se limitaba al día de la jornada electoral, en 1994 se amplió a todo el proceso electoral; en 1993 era obligación de los observadores asistir a los cursos de preparación que impartiera el IFE, sin embargo en 1994 aunque se conservó esta obligación se amplió en el sentido de que estos cursos también podían ser impartidos por las organizaciones de observación electoral bajo los lineamientos y supervisión de las autoridades electorales; se precisan todos los actos en que pueden participar durante el proceso en general y el día de la elección, tanto en la casilla como en el Consejo Distrital.

## **5.3. EL TRÁMITE DE REGISTRO**

El artículo 5 del COFIPE señalaba que los ciudadanos mexicanos



podían participar como observadores electorales únicamente habiendo obtenido su acreditación ante la autoridad electoral oportunamente. Para obtenerla debían presentar:

- Solicitud de datos de identificación
- Manifestación expresa de conducirse conforme a los principios rectores del instituto: imparcialidad, legalidad, objetividad y certeza
- Fotocopia de la credencial para votar con fotografía.<sup>50</sup>

La acreditación podía solicitarse de forma personal o a través de la organización a que se perteneciera, ante la Junta Local o Distrital correspondiente a su domicilio, dentro del plazo establecido por el Consejo General del IFE.

Como requisitos para obtener la acreditación se mencionaban los siguientes:

- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de derechos civiles y políticos
- No haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organizaciones o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección

---

<sup>50</sup> Vid. Virginia Manzano Olvera, "Registro de observadores electorales y acreditación de visitantes extranjeros". En *Boletín. Centro de Capacitación Judicial Electoral*. Año 1. No.2. dic.1995, p.12

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- No ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección
- Asistir a los cursos de preparación e información que imparta el IFE o las organizaciones de observadores electorales.<sup>51</sup>

Para evitar sanciones se señalaba que los observadores se abstendrían de:

- Sustituir u obstaculizar a la autoridad en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas
- Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno.
- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.<sup>52</sup>

Dentro de los lineamientos que debían normar las actividades de los observadores se establecía que esta actividad podría realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana y que podían solicitar ante la junta local correspondiente la información electoral que

---

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> *Idem.*

requiriesen, siempre y cuando no fuera confidencial y existieran las posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

El día de la jornada electoral los observadores debían presentarse con su acreditación y gafete en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo observar: la instalación de la casilla, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla, la clausura de la casilla, lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital y la recepción de escritos de incidencias y protestas. Además estaban facultados para presentar ante la autoridad electoral informes de sus actividades, sin que en ningún caso estos informes, juicios, opiniones o conclusiones tuvieran efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.<sup>53</sup>

A partir de la reforma al artículo 82 del código electoral y del posterior acuerdo del Consejo General del IFE, publicado el 8 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, se admitía la presencia de *visitantes extranjeros* que tuvieran interés en conocer las elecciones federales y que hubieran sido acreditados por el mismo consejo.

El Consejo General del IFE hizo pública una convocatoria dirigida a extranjeros representantes de organismos intergubernamentales y no gubernamentales, así como a personalidades connotadas en el ámbito electoral. Para darla a conocer se auxilió de distintas dependencias del gobierno mexicano. Además de organizaciones civiles y políticas mexicanas

---

<sup>53</sup> *Idem*, p.13.

-incluyendo los partidos- que tuvieran la intención de invitar a personas extranjeras que cumplieran con los requisitos establecidos.<sup>54</sup>

Los *visitantes extranjeros* contarían con un plazo para hacer llegar al presidente del Consejo General su solicitud por escrito para obtener la acreditación; la secretaría del Consejo elaboraría un formato especial de solicitud de acreditación que sería enviado de forma anexa a la convocatoria y que estaría a disposición de los interesados en las oficinas de la Secretaría General del IFE y en las embajadas y consulados de México en el extranjero.<sup>55</sup>

Como requisitos para obtener la acreditación como *visitantes extranjeros* se establecía los siguientes:

- Gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas en el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos
- No perseguir fines de lucro
- Acreditar plenamente la personalidad que ostenten los invitados en caso de representar a alguna organización o entidad.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

<sup>56</sup> *Ibidem.*

El acuerdo del Consejo General establecía que los *visitantes extranjeros* podían conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas siempre y cuando cumplieran con las siguientes obligaciones:

- No inmiscuirse en los asuntos políticos del país
- No interferir de modo alguno en las tareas y ejercicios de las atribuciones de la autoridad electoral ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos
- Realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.<sup>57</sup>

Los *visitantes extranjeros* contarían con el apoyo de la autoridad electoral para realizar actividades, como celebrar entrevistas con las mismas autoridades y funcionarios electorales, a fin de obtener información sobre las instituciones y procedimientos electorales mexicanos; celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos, para obtener información con respecto de las organizaciones políticas. Además la secretaria del Consejo General del IFE les daría apoyo de carácter general que considerase pertinente para que realizaran sus actividades, teniendo informado de ello a los miembros del propio cuerpo colegiado.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

Es importante señalar que también se establecía que las autoridades electorales no se harían responsables de ningún gasto erogado por los *visitantes extranjeros* durante sus actividades y estancia en México.

Finalmente, la ley establecía con respecto a las sanciones que, en el caso de los observadores nacionales, correspondía a una multa que podría ir de cincuenta a doscientas veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal, dependiendo de la gravedad de la infracción y de lo que determinara el Tribunal Electoral después del procedimiento legal correspondiente. En el caso de los *visitantes extranjeros* se harían acreedores a la cancelación de su acreditación y las autoridades electorales lo turnarían a la Secretaría de Gobernación y demás autoridades competentes para decidir sobre su permanencia en el territorio nacional.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> *Idem.*

## **VI. LA ELECCIÓN FEDERAL DE 1994: PRIMERA EXPERIENCIA LEGAL DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

### ***6.1 EL CONTEXTO PREVIO A LA ELECCIÓN DE '94***

El contexto político en que habrían de llevarse a cabo las elecciones Federales de 1994 en nuestro país era algo inestable a pesar de haber vivido un sexenio con un notable crecimiento económico concomitante a una aparente estabilidad política. Se trataba de un año muy significativo para todos los mexicanos por los ajustes políticos y económicos implementados por el gobierno salinista. En primer lugar era la fecha acordada con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), un hecho que sin duda era la prueba más clara y palpable de los esfuerzos de modernización y apertura económica promovidos por el gobierno de Carlos Salinas. Era un evento que demostraba a la comunidad internacional la disposición de México para integrarse al proceso de globalización económica.

La imagen ante la comunidad mundial de que el país se había

convertido en una nación moderna y la declaración del Presidente Salinas a una revista nacional de corte juvenil, en la que aseguraba que para el nuevo milenio México sería un país de primer mundo, hizo creer a mexicanos y extranjeros que efectivamente esa posibilidad era viable y tal vez inminente. Sin embargo el primero de enero de 1994 la realidad salió a flote y dio al traste con ese discurso.

En las primeras horas del año de 1994 México y el mundo se sorprendían al tener noticias de que un grupo guerrillero en el estado de Chiapas había surgido declarándole la guerra al gobierno federal, exponiendo las precarias condiciones de vida de los pueblos indígenas, producto de la marginación cultural, social y política acumulada a través de siglos.

La declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al gobierno federal, contrastaba con la imagen de modernidad que Carlos Salinas se había encargado de promover en todo el mundo y que incluso le valió para ser considerado como candidato a dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC). El campo de inversiones que parecía significar México al mundo con la apertura económica se tornó inseguro. Por si eso fuera poco, más tarde se presentarían dos eventos que enrarecerían aún más el ambiente político en el país y que lo pondrían en la mira de la comunidad internacional.

El 19 de marzo de ese año tan crucial en la vida política de México moría asesinado el candidato presidencial del partido oficial, precisamente en un evento de campaña en Lomas Taurinas, al norte del país. Esto significó un acto que consternó a todos los mexicanos independientemente de su preferencia partidista y evidentemente agravaba aún más la



situación política, esto ya dentro del proceso electoral de ese año.

Apenas unos meses posteriores al asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del PRI a la presidencia, otro evento de la misma índole no sólo consternaba a los mexicanos sino incluso los atemorizaba: el presidente del Revolucionario Institucional y representante de ese partido ante el Consejo General del IFE también moría asesinado en la ciudad de México en un atentado que desde el principio dio muestras de ser un complot político. Este evento no solo desentonaba con el discurso salinista sino que incluso parecía un franco retroceso, pues los asesinatos políticos no eran tan evidentes desde el periodo revolucionario.

Todos estos eventos generaron un ambiente de incertidumbre en todo el país y más allá de las fronteras; la confiabilidad de los procesos electorales era parte de ese dilema y la presencia de observadores electorales parecía ser más necesaria que nunca.

Ante este panorama tan inestable la incertidumbre acrecentaba cada día. No obstante, la participación ciudadana con respecto a la observación electoral también iba en aumento, máxime una vez que esta práctica ya había sido reconocida legalmente y reglamentada. Aunque precisamente por ser la primera vez que se realizaba una observación con estos matices en unas elecciones federales y debido al contexto político ya descrito, que resultaba incluso alarmante, las opiniones se dividían sobre la posibilidad de llevar a cabo esta actividad de una manera imparcial y objetiva; esto resultaba tan incierto como tener unas elecciones limpias y transparentes.

Para despejar estas dudas y legitimar el proceso electoral, una vez que las condiciones legales ya existían, las instituciones (IFE, cancillería y

gobierno) consideraron solicitar asistencia y asesoramiento en materia de observación electoral al organismo con mayor experiencia en ello: la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

## **6.2 LA EXPERIENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS**

Hasta antes de 1990 las Naciones Unidas (NU) habían participado varias veces en la preparación, organización y realización de elecciones únicamente en naciones no independientes. Fue a partir de la invitación hecha por el gobierno de Nicaragua en 1990, para observar su proceso electoral, que la ONU incluyó a naciones soberanas en estas actividades.

Posteriormente Haití también extendió una invitación a NU en 1991 y para el año de 1994, en el que habría de realizarse la elección presidencial en México, este organismo internacional contaba más de 20 participaciones en esta materia.

Son varias las resoluciones emitidas por la Asamblea General de la ONU con respecto a fortalecer y hacer más eficaz el principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, sin soslayar el principio de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales, siendo la más reciente a la elección en México la del 20 de diciembre de 1993, la cual ratifica los principios contenidos en las resoluciones anteriores sobre las mismas materias.

En las resoluciones de esta Asamblea se ratificaba que la participación de este organismo internacional será siempre a petición expresa del país en cuestión; que se brindará asistencia sobre la base de

caso por caso, reconociendo que la responsabilidad primaria para asegurar unas elecciones libres y justas recae en los propios gobiernos nacionales, habiendo creado en 1991 la Unidad de Asistencia Electoral, a fin de atender las peticiones que le formulen sobre asistencia técnica electoral e informar al Secretario General y a la Asamblea General del mismo organismo sobre los resultados de la asistencia prestada.<sup>60</sup>

Se implementó un fondo que provee al menos parte de los gastos para la asistencia electoral internacional. Asimismo la Unidad de Asistencia coordina los esfuerzos y recursos de otros organismos no gubernamentales con el propósito de hacer más efectiva la asistencia.<sup>61</sup>

Es importante señalar que los recursos financieros y humanos con que cuenta la Unidad de Asistencia Electoral son extremadamente limitados, ya que se obtienen mediante contribuciones voluntarias que realizan países altamente desarrollados, interesados en promover este tipo de actividades.

### **6.2.1 La Participación de la ONU en las Elecciones Federales de 1994**

Previo a las elecciones de 1994 el secretario de gobernación y presidente del Consejo General del IFE, Jorge Carpizo, manifestó a través

---

<sup>60</sup> Vid. Victor carlos García Moreno. *La participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano*, p.2.

<sup>61</sup> *Idem.*

de la cancillería al Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, "el interés del gobierno mexicano" de que en el proceso electoral que culminaba en agosto, participara una misión de expertos en asuntos electorales, "a fin de que conozca el sistema electoral mexicano y emita un informe sobre el mismo y que coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad".<sup>62</sup> Se reconoce en la solicitud que la Constitución y leyes mexicanas otorgan facultades y derechos exclusivos a los ciudadanos mexicanos sobre observación electoral, pero que el gobierno mexicano consideraba útil contar con la asistencia de la ONU.<sup>63</sup>

Tras varias pláticas y visitas de comisiones, la ONU envió una misión integrada por Horacio Boneo y Dong Huu Nguyen, director y funcionario respectivamente de la Unidad de Asistencia Electoral del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre el 12 y el 17 de mayo.<sup>64</sup> Posteriormente dicha Unidad ofreció las siguientes propuestas de actividades:

1. Observación electoral por parte de Naciones Unidas: Esta opción consistía en una completa participación de la Unidad en todo el proceso electoral, es decir, desde la preparación del padrón electoral, su depuración y su aprobación, hasta la cobertura de la jornada

---

<sup>62</sup> *Ibid*, p.3.

<sup>63</sup> *Ibid*.

<sup>64</sup> Apud. Ricardo Pozas Horcasitas. "La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana". En *Revista mexicana de sociología*, No. 2, abr-jun de 1997, p.37.

electoral. Sin embargo esta opción era inviable ya que, según los estatutos de Naciones Unidas, este organismo exigía como requisito empezar a participar en un término no menor de seis meses al día de la elección. Además constataron el grado de avance que mostraban el padrón electoral y las listas nominales, por lo cual decidieron que su participación en este aspecto era innecesaria.

II. Asistencia técnica electoral: Consistía en prestar este tipo de asistencia a fin de preparar el padrón, llevar a cabo los preparativos correspondientes, así como asesorar a los funcionarios electorales mexicanos y coadyuvar en la realización de unas elecciones genuinas, limpias y transparentes.<sup>65</sup> Esta propuesta tampoco progresó por las mismas razones que la anterior, incluso la Unidad de la ONU propuso que los órganos electorales mexicanos brindaran eventualmente asistencia a naciones con un grado de desarrollo electoral menor. No obstante que se estimó innecesaria la asistencia técnica, sí se sugirió una evaluación global del sistema electoral mexicano a fin de lograr credibilidad y un conocimiento más profundo.

III. Apoyo a los observadores nacionales por parte de Naciones Unidas: Debido a que las dos propuestas anteriores eran poco viables, los representantes de la ONU propusieron que su participación se limitaría única y exclusivamente para coordinar y asesorar a los

---

<sup>65</sup> Victor García Moreno. *Op. Cit.*, p.4.

observadores nacionales, con el objetivo de garantizar la limpieza y justicia de la elección.<sup>66</sup>

Se estimó que esta última alternativa sería efectiva para el caso de México en la medida que pueden presentarse condiciones de desconfianza generalizada, ya que es frecuente encontrar posiciones que van desde la descalificación sistemática previa, hasta una defensa a ultranza del sistema electoral nacional,<sup>67</sup> esto debido a las características del contexto político que ya se mencionaron. Además quedaba *ad-hoc* a la legalidad mexicana debido a que el código electoral no reconocía a los extranjeros como "observadores", sino simplemente como "visitantes"; la figura legal de "observador electoral" era exclusivamente de los ciudadanos mexicanos.

De esta forma, los grupos de observadores nacionales cumplirían una función primordial al proporcionar a la opinión pública una visión imparcial del desarrollo electoral, teniendo como aval el respaldo y asesoramiento de expertos internacionales miembros de la ONU.

La participación de las Naciones Unidas brindaría aportes relevantes en las metodologías de observación y en las solución de problemas logísticos y organizacionales de toda una red que involucraría a miles de observadores nacionales.

De acuerdo a los parámetros utilizados por la ONU, los observadores nacionales habrían de poseer capacidad para desarrollar el operativo en

---

<sup>66</sup> *Idem*, p.5.

<sup>67</sup> *Idem*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

todo el territorio nacional o al menos en una parte representativa del mismo; seguir con efectividad todas las etapas restantes del proceso electoral; tener un grado de profesionalidad e imparcialidad; poseer capacidad para distinguir entre las irregularidades inevitables del proceso de aquellos fraudes e intentos de manipulación del sufragio; objetividad y capacidad para evaluar la relevancia de los hechos observados e intentar resolver las irregularidades ante las autoridades electorales locales antes de hacerlas públicas.<sup>68</sup>

El equipo técnico de la ONU presentó un cronograma en el que debía cubrir algunas actividades de acuerdo a los meses que restaban para el día de la jornada electoral. Por ejemplo, en junio debía establecer vínculos con las organizaciones no gubernamentales nacionales interesadas en participar en la observación electoral y desplegar a sus expertos en el área metropolitana; desde junio y hasta algunos días antes del 21 de agosto debía buscar la constitución e integración de una red nacional de observadores, además de adelantar una evaluación de las organizaciones no gubernamentales mexicanas; finalmente entre julio y agosto debía distribuir a sus expertos en todas las entidades federativas del país, con un número mínimo de dos por estado, para finalmente redactar un informe de sus operaciones en el territorio nacional.<sup>69</sup>

Para concluir este apartado cabe mencionar que para cubrir los gastos de operación de todas estas actividades se constituyó un

---

<sup>68</sup> *Idem*, p.6

<sup>69</sup> *Ibidem*, p.7.

fideicomiso entre el gobierno mexicano y las Naciones Unidas (ETONU-Mex), aunque el financiamiento en general para la observación electoral provino, aparte de esta fuente, de instituciones internacionales y del Fideicomiso para la Democracia de la ONU (Fideidemo).

## **6.3 LOS SUJETOS OBSERVANTES**

### **6.3.1. Observadores Nacionales**

De acuerdo al marco jurídico electoral existían tres categorías de acreditación para los observadores electorales nacionales: la primera era de corte individual; la segunda se refería a aquellos grupos que contaron con asesoría técnica y apoyo financiero de la ONU y; la tercera era también sobre organizaciones o grupos, pero que no habían tenido asesoría de Naciones Unidas.

El IFE extendió 7,182 acreditaciones individuales a los ciudadanos mexicanos que cubrieron los requisitos necesarios.<sup>70</sup>

En cuanto a organizaciones que contaron con apoyo técnico y financiero de la ONU, se registraron 16 agrupaciones y organizaciones no gubernamentales con un total de 41,541 integrantes en conjunto:

- Alianza Cívica
- Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México

---

<sup>70</sup> *Apud*, Ricardo Pozas Horcasitas. *Op. Cit.*, p.33.



- Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C. (Ancifem)
- Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS)
- Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol)
- Centro de Estudios y Promoción Social, A.C. (CEPS-Caritas)
- Club Rotario de la Ciudad de México
- Colegio Nacional de Licenciados de Administración (Conla)
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (Crudenase)
- Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos
- Fundación para la Democracia
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)
- Organización Nacional de Observación Nacional del Magisterio (ONOEM)
- Presencia Ciudadana<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibidem.*

Las acreditaciones otorgadas a organizaciones que no recibieron asistencia de la ONU sumaron 32,897 observadores acreditados y entre ellas se encontraban:

- Movimiento por la Certidumbre (MOCE), con 21,717 observadores acreditados
- 222 agrupaciones diversas, fundamentalmente de carácter local-regional con 11,180 acreditaciones<sup>72</sup>

Finalmente en las elecciones federales de 1994, en las que también se elegiría presidente, participaron un total de 81,620 observadores nacionales acreditados legalmente.

### **6.3.2. Visitantes Extranjeros**

El total de solicitudes de acreditación de visitantes extranjeros fue de 934, de los cuales sólo 775 se presentaron a hacer efectiva su acreditación al recibir su gafete y sus documentos de identificación. De éstos, 661 se encontraban en el D.F. y el resto distribuidos en: Ciudad Juárez (38); Guadalajara (18); Monterrey (27); Tijuana (20) y Tuxtla Gutiérrez (13). Los 775 visitantes extranjeros acreditados representaban a 34 países y 283 organizaciones. Entre los grupos numerosos estaban los de Estados Unidos con 520, Canadá con 59 y Argentina con 25.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p.34.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

Los partidos políticos invitaron en total a 83 personas de 55 organizaciones internacionales. Las organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación superior invitaron a 138 personas de 71 organizaciones internacionales.<sup>74</sup>

Los visitantes extranjeros que asistieron por cuenta propia a observar el proceso electoral fueron 554.<sup>75</sup>

De las 283 organizaciones, siete presentaron reporte de sus observaciones.

- Delegación de la Fundación de la Democracia
- Visitantes Académicos Estadounidenses
- Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales
- International Foundation for Electoral Systems
- Internacional Socialista
- Delegación Carter Center, International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs
- Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> *Ibidem.*

## **6.4 FINANCIAMIENTO**

Como ya se mencionó antes, el financiamiento para la observación electoral provenía de tres fuentes principales: el ETONU-Mex, el Fideicomiso para la Democracia y de algunas instituciones internacionales.

### **6.4.1. El Etonu-Mex**

Después del reconocimiento de las organizaciones de observación nacional por parte de la ONU, se preparó un programa y se creó el Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México (ETONU-Mex), el cual además de brindar asesoría técnica otorgó apoyo financiero a las agrupaciones de observación electoral nacional, dependiendo del nivel de cobertura que requiriesen para realizar tal actividad. Los recursos económicos provenían del Fideicomiso para Observación Electoral de las Naciones Unidas y ascendían a un monto total de 4,754,625 dólares,<sup>77</sup> que fueron distribuidos de la siguiente manera:

- 1,016,795 dólares (21.4%) fueron destinados para costos de viaje y estancia dentro del país de consultores, voluntarios y expertos internacionales, incluidos los de Naciones Unidas;
- 57,387 dólares (1.2%) para personal administrativo de apoyo;

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, p.37.

- 2,909,643 dólares (61.2%) para subarrendamiento de oficinas y vehículos, equipo para el conteo rápido, impresión de material informativo y contactos con los grupos de observadores nacionales;
- 720,800 dólares (15.1%) para equipo;
- 50,000 dólares (1.1%) para gastos varios<sup>78</sup>

El apoyo económico para los grupos de observación nacional fue distribuido como se muestra en la siguiente tabla:

<b>Grupos de observación nacional</b>	<b>Monto otorgado \$</b>
Alianza Cívica '94	1,331,000
Consejo Nacional de Egresados en Derecho, A.C. (Conepod)/Cruzada	349,800
Presencia Ciudadana	297,352
Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla)	155,000
Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS- Caritas)	99,988
Academia Mexicana de Derechos Humanos	99,650
Comisión Mexicana de Derechos Humanos	99,650
Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem)	59,122
Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS)	43,919
Frente Mexicano Pro-derechos Humanos	29,967
Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol)	29,550
Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)	20,805
<b>Total</b>	<b>2,615,796</b>

---

<sup>78</sup> Vid. Informe de ETONU-mex sobre la labor de los grupos de observadores nacionales mexicanos (GON), 29 de agosto de 1994.

#### **6.4.2. El Fideicomiso Para la Democracia**

El 28 de julio de 1994 se constituyó el Fideicomiso para la Democracia, con el fin de otorgar apoyo económico a representantes de partidos políticos y a observadores nacionales para asistir a desempeñar su papel en las casillas de las zonas rurales más remotas.<sup>79</sup> Esto debido a que era en esas zonas donde se preveían mayores alteraciones y anomalías durante la jornada electoral por la infinidad de experiencias acumuladas en elecciones anteriores. Este fideicomiso no era destinado exclusivamente a las tareas de los observadores nacionales, sino también a observadores de los partidos, es decir, a los representantes de los partidos políticos que estarían presentes en las casillas durante la jornada electoral, pues eran incluso ellos mismos quienes alentaban la presencia de los observadores en las casillas que presentaban estas condiciones, argumentando que en elecciones anteriores estas situaciones se habían convertido en puntos recurrentes en el conjunto de referencias que descalificaban los procesos electorales en México.<sup>80</sup>

La idea de crear este fideicomiso fue el resultado de una junta de trabajo entre el secretario y la Subsecretaría de Gobernación, el Director General del IFE y los seis Consejeros Ciudadanos. A uno de ellos, Santiago Creel Miranda, se delegó su promoción y el Consejero suplente Jaime González Graff se encargó de presidirlo.

---

<sup>79</sup> Ricardo Pozas Horcasitas. *Op. Cit.*, p.39.

<sup>80</sup> *Ibidem.*

El fideicomiso se formó con 3 millones 500mil pesos destinados por las autoridades electorales. A los pocos días este monto se incrementó a 6,075,000 pesos con aportaciones de particulares y organismos civiles.

Los recursos fueron distribuidos equitativamente entre representantes de los partidos políticos y miembros de las organizaciones de observadores nacionales que a continuación se enlistan:

- Partido Revolucionario Institucional
- Partido Acción Nacional
- Partido de la Revolución Democrática
- Partido Demócrata Mexicano
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
- Partido Verde Ecologista de México
- Partido del Trabajo
- Alianza Cívica
- Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México
- Asociación Nacional Cívica Femenina, A.C.
- Centro Cívico de Solidaridad
- Centro de Estudios y Promoción Social

- Colegio Nacional de Licenciados en Administración de Empresas
- Confederación Patronal de la República Mexicana
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo
- Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos
- Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio

### **6.4.3. Instituciones Internacionales**

Debido a que Alianza Cívica/Observación '94 fue identificada por organizaciones internacionales como el único grupo que contaba con la organización y cobertura nacional para la observación electoral, fue la única que además de obtener la mayor parte de los recursos de la ONU, tuvo acceso a financiamientos externos, los cuales ascendieron a 213,000 dólares, de los cuales 155,000 provenían de la Fundación Nacional para la Democracia; 50,000 del Instituto Nacional Democrático; 8,000 dólares de la Fundación Este-Oeste y; 1,600 dólares aportados por el Comité Católico de Francia.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, p.38.



## **VII. LA EXPERIENCIA DE 1997**

### **7.1 NUEVAS REFORMAS ELECTORALES**

La observación electoral de 1994 fue sin duda la más significativa por tratarse de la primera experiencia reglamentada y reconocida, además por todos los factores y circunstancias que intervinieron en esta práctica, tomando en cuenta de igual forma las innovaciones y transformaciones que el sistema electoral mexicano en general experimentó.

La observación electoral tuvo continuidad dentro de este nuevo esquema e incluso colaboró en el desarrollo del mismo; la participación de Alianza Cívica en 1994 fue de gran significación para las reformas posteriores que se realizarían en materia de modos y tiempos en los medios de comunicación para los partidos políticos.

Aunque el marco electoral presentó una reestructuración integral durante el periodo presidencial de Carlos Salinas, durante el sexenio de Ernesto Zedillo se continuó con las reformas graduales, concretamente se llevó a cabo una más, la que parece que cubriría por completo los aspectos que aún quedaban pendientes para lograr una auténtica e irreversible equidad en términos de competencia política. Esta reforma llevada a cabo en 1996 fue sobre el marco electoral ya vigente a partir de las anteriores reformas iniciadas desde 1989 y al parecer (sobre todo por los resultados

políticos posteriores, como la multimencionada transición) la reforma del 96 sería la definitiva.

La observación electoral sufriría algunos cambios mínimos en su formas ya que la reglamentación de 1994 sobre ella se mantendría vigente casi en su totalidad.

Las nuevas reformas electorales no serían tan profundas como las de 1994, sin embargo sí serían determinantes sobre todo por un factor trascendental: la reforma electoral de 1996 daba una nueva naturaleza legislativa al Distrito Federal y se sustituye la figura de Regente de la Ciudad por la de Jefe de Gobierno, el cual sería elegido mediante elecciones y no designado por el Presidente de la República.

El proceso electoral iniciado ese año presentaba otro factor importante constituido en el grado de credibilidad y confiabilidad real de las instituciones electorales: IFE, TRIFE, *COFIPE*, etc, pues la última modificación realizada con las reformas de 1994 a propuesta del Consejero Presidente del IFE, Jorge Carpizo, consistía en dar al instituto total y absoluta independencia y autonomía con respecto del gobierno. Es decir, el IFE dejó de estar adscrito a la Secretaría de Gobernación y se convirtió en un organismo de Estado verdaderamente autónomo.

Estas circunstancias generaban grandes expectativas sobre la confiabilidad de las instituciones políticas del país, por lo cual las elecciones de 1997 resultaron verdaderamente trascendentes en la vida política del país.

### **7.1.1 Las Reformas De 1996**

Como ya se mencionó, la capital del país sufriría una recomposición en su naturaleza político electoral en base a dos factores primordiales: la recomposición de la Asamblea de Representantes y el nombramiento del Jefe de Gobierno de la ciudad mediante elección popular.

En lo que se refiere al primer factor, la Asamblea de Representantes del DF en su calidad de órgano legislativo se convierte en *Asamblea Legislativa*, en función de eso los representantes pasan a ser considerados ahora diputados.

La Asamblea legislativa del DF asume nuevas atribuciones entre las que destacan: examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos del DF; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno en casos de falta absoluta y; expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el DF.<sup>82</sup>

En cuanto a la sustitución de la figura de Regente de la ciudad, se dispone que el Jefe de Gobierno sea electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de 6 años.<sup>83</sup> De esta forma se termina con la injerencia del titular del Ejecutivo Federal, quien designaba al Regente y lo podía remover y sustituir libremente.

Entre las numerosas atribuciones que tendría a su cargo el Jefe de Gobierno destacan los siguientes: puede presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea; mandar la iniciativa respecto de la ley de

---

<sup>82</sup> IFE. *Reforma política-electoral 1996*, p. 17

<sup>83</sup> *Idem.*

ingresos y del presupuesto de egresos y; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.<sup>41</sup>

Las reformas constitucionales que definían la nueva organización legislativa del DF, así como la de elección de Jefe de Gobierno, no fueron las únicas. A continuación se mencionan algunas de las más importantes en conjunto con las modificaciones al código electoral:

- Se disponía en la constitución que el derecho para tomar parte en los asuntos políticos del país debía ser libre y pacífica.
- Se incluía en el artículo 5 del *COFIPE* el derecho de constituir agrupaciones políticas
- Se incluía la fracción IV al artículo 5 del código electoral, la cual señalaba que las organizaciones de observación electoral están obligadas a declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para sus actividades
- El artículo 72 del *COFIPE* se modifica en cuanto que antes se reconocía como los órganos centrales del IFE al Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General; ésta última desaparece y los órganos centrales quedan de la siguiente forma: 1)el Consejo General, 2)la Presidencia del Consejo General, 3)la Junta General Ejecutiva y 4)la Secretaría Ejecutiva

---

<sup>41</sup> *Idem.*

- Se modifica la fracción III del artículo 41 constitucional: se establece que el máximo órgano de dirección del IFE es el Consejo General, el cual está constituido por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo
- Ya que desaparece la Dirección General, se modifican los artículos 85 y 86 del *COFIPE* en cuanto a la integración y atribuciones de la Junta General Ejecutiva
- Se destinan los artículos 87,88 y 89 del código electoral a la recién creada figura legal del Secretario Ejecutivo, cuyo antecedente era la Secretaría General
- Se modifica el artículo 101 del *COFIPE* sobre algunas atribuciones de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales
- Se modifica el artículo 102 del código electoral en cuanto a la integración y funcionamiento de los Consejos Locales
- Las Juntas y los Consejos Distritales también se modifican de forma análoga a los Locales con respecto a su integración (artículos 111, 112 y 113 del *COFIPE*)
- Se reconoce en los artículos 33, 34 y 35 del *COFIPE* la figura de *Agrupaciones políticas nacionales*, así como sus prerrogativas y obligaciones, requisitos para presentar su solicitud de registro y las causas de pérdida del mismo

- Nuevas reglas para la determinación de gastos de campaña (Art. 182 A del *COFIPE*)
- Se modifican los artículos del 44 al 47 del código electoral sobre el acceso en tiempo gratuito de los partidos políticos en radio y televisión
- Se agrega al artículo 41 constitucional los lineamientos para la firma de contratos en televisión y radio por parte de los partidos políticos
- El artículo 49 del *COFIPE* se modifica a modo de lograr una regulación más profunda y clara sobre financiamiento público y privado de los partidos políticos
- Las modificaciones de los artículos 101 y 208 del código electoral permitieron incluir la foto de los electores en la lista nominal
- Se crea la figura de los Asistentes Electorales en el artículo 241 del *COFIPE*, cuya función es auxiliar, sólo en tiempos del proceso electoral, a las Juntas y Consejos Distritales
- Se depuran los artículos 269 y 270 en cuanto a las sanciones aplicables a los partidos políticos

- Se modifican los artículos 94 y 99 de la Constitución en función de incorporar al Tribunal Federal al poder judicial de la federación.<sup>85</sup>

Finalmente, la última modificación legal que se mencionará en este apartado corresponde al artículo 264 del código electoral, la cual no tiene precedente en la legalidad mexicana y se refiere a las infracciones en que pueden incurrir las organizaciones de observación electoral y las sanciones a las que se pueden hacer acreedoras.

## **7.2 LINEAMIENTOS PARA LA ELECCIÓN DE 1997**

En la sesión ordinaria del 23 de diciembre de 1996, se aprobó el proyecto de acuerdo del Consejo General del IFE por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores electorales en el proceso electoral federal 1996-1997.

Los lineamientos fueron en esencia los mismos que para la elección de 1994 y durante la sesión sólo se discutieron algunos aspectos de redacción en la ley sobre este asunto. Por lo tanto hubo escasas intervenciones entre los miembros del Consejo General en torno a esta orden del día. Sólo participaron la Consejera electoral Jacqueline Peschard; el representante del PAN, Juan Antonio García; el del PDM, José Luis Herrera; el Consejero del poder legislativo, Jesús Zambrano; así como el Presidente y el Secretario del Consejo.

---

<sup>85</sup> *Idem.*

El acuerdo fue aprobado por unanimidad una vez que se manifestaron las observaciones y se logró un consenso sobre la modificación o conservación de algunos puntos de la reglamentación.

La acreditación según este acuerdo se podía solicitar, de forma individual o mediante la organización a la que se perteneciera, ante los Presidentes de los Consejos Locales o Distritales -tomando como antecedente el acuerdo del 28 de febrero de 1994 y lo establecido en el COFIPE-. Tal solicitud se podría realizar desde el inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección.

Además de los actos previstos por la ley, el Consejo General decidió otorgar nuevas prerrogativas a los observadores entre las que destacan:

- Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación e información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales. Estas entrevistas no debían interferir, en ningún caso, en el desarrollo de las actividades que se realicen durante el proceso electoral y en especial el día de la jornada electoral y que puedan afectar el desarrollo normal de los comicios<sup>86</sup>
- Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos para obtener información respecto de las organizaciones políticas, con el consentimiento de las

---

<sup>86</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de diciembre de 1996.





mismas.<sup>87</sup> Estas reuniones tampoco debían interferir en ningún caso en el desarrollo de la jornada electoral, sobre todo en el desarrollo de la votación.

- Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que se considerasen pertinentes respecto del proceso electoral.<sup>88</sup>
- En los contenidos de capacitación que las Juntas Distritales impartieran a los funcionarios de casilla, debía informársele a éstos de la presencia de los observadores, así como de sus derechos y obligaciones.<sup>89</sup>

Un factor importante establecido en este mismo acuerdo y que posteriormente se incluyó en el código electoral, por lo que merece que se le haga énfasis, es el hecho de que los grupos de observación nacional debían, por vez primera, presentar un informe que declarara el origen, monto y aplicación del financiamiento con que contarán para el desarrollo de sus actividades. Dicho documento debía ser entregado a la *Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas* del Consejo General del IFE.

Así es, por primera vez los organismos de observación electoral estaban obligados, por las facultades que la ley daba al Consejo General

---

<sup>87</sup> *Idem.*

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> *Idem.*

para fijar los lineamientos, a entregar informes sobre el financiamiento total, tanto el emanado por la vía pública como los recursos obtenidos por aportaciones de la iniciativa privada.

Para esta elección el IFE otorgó la acreditación para actuar como observadores a un total de 5,133 ciudadanos que la solicitaron de forma individual y otras 173 a un igual número de organizaciones de observación electoral nacional.

En lo que se refiere a los visitantes extranjeros, para esta elección las bases y convocatoria para su acreditación se decidieron por el Consejo General en el acuerdo del 21 de febrero de 1997, es decir, con más de cuatro meses de anticipación al día de la elección. Finalmente lograron su acreditación 385 visitantes extranjeros.

El IFE impulsó la creación de un fondo de apoyo a la observación electoral, para lo cual se solicitó nuevamente la colaboración de la ONU a través del *Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo* (PNUD).

El IFE se comprometió a buscar recursos públicos para el apoyo financiero a los grupos de observación electoral. En función de ello hizo una solicitud al gobierno federal, el cual se aprestó a atenderla y a otorgar, a través de la Secretaría de Gobernación, una bolsa de 12 millones de pesos.

Se estableció un *Consejo de Normatividad* responsable de acordar y fijar los criterios técnicos y los requerimientos programáticos que debían reunir los proyectos de observación. Se creó también un *Comité Técnico de Evaluación*, responsable de evaluar y validar directamente las

características técnicas de cada proyecto. En este comité participó el grupo técnico de las Naciones Unidas, un representante de la iniciativa privada y expertos mexicanos en cuestiones electorales. El PNUD fue el responsable de la administración y asignación de recursos y aprobó 25 proyectos a distintas organizaciones. El monto erogado fue de 9 millones 300 mil pesos.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> *Garantías para una elección limpia*, IFE 1997, p. 6.

## **VIII. EL CASO MÁS RECIENTE, LA ELECCIÓN DEL AÑO 2000**

### ***8.1 EL MARCO REGULATORIO SE MANTIENE VIGENTE***

Después de las experiencias de 1994 y 1997 se siguieron llevando a efecto prácticas de observación electoral en los eventuales comicios locales realizados en el inter de las elecciones federales, sin embargo, como ya se ha visto, estas experiencias quedan del lado en este trabajo ya que sólo se enfoca a los casos de observación en las elecciones federales.

Las reformas electorales realizadas en 1996 parecen ser las definitivas, pues para las elecciones del año 2000 el marco legal electoral se mantuvo vigente. Por ello este capítulo es muy breve, pues las condiciones en que se practicó la observación en estas últimas elecciones fueron prácticamente las mismas que en las de 1997.

Las elecciones del año 2000 eran sin duda de gran trascendencia para nuestro país, no sólo porque se elegiría presidente de la República, sino porque a pesar de la incertidumbre siempre latente sobre los resultados de los comicios, las condiciones parecían estar dadas para tener una real competencia electoral entre los candidatos e incluso para que la sucesión presidencial recayera en un candidato de oposición, como finalmente sucedió. El voto diferenciado, un fenómeno que permitió darle

pluralidad a la naturaleza de la Cámara de Diputados tres años antes, también era un factor que se debía tener en consideración para verificar que los resultados de 1997 no habían sido casuales sino causales; consecuencia de una transformación política en varios aspectos: institucionales, legales, culturales, etc.

La importancia de las elecciones de julio del año 2000 convocó nuevamente a un notable número de observadores electorales, aunque aparentemente su labor pasó casi desapercibida por la casi total transparencia de los mismos comicios, el respeto a los resultados finales y el escaso brote de conflictos postelectorales.

Para la elección del año 2000 la práctica de la observación electoral se realizó en base a los lineamientos legales ya existentes desde 1994 y las mínimas modificaciones posteriores de 1996. Así, el Consejo General del IFE en sesión ordinaria del 8 de septiembre de 1999 estableció los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos que quisieran actuar como observadores en el proceso electoral del 2000, tal como lo marca el artículo 5 del *COFIPE*.

El acuerdo del Consejo General tomaba como antecedentes tres acuerdos previos y las acreditaciones otorgadas para el proceso federal electoral de 1997. El primer acuerdo era el del 28 de febrero de 1994, por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades que realizarían por primera vez ciudadanos mexicanos debidamente reconocidos en el marco legal electoral como observadores electorales.

El segundo acuerdo era el del 29 de julio del mismo año de '94, por

el que se aprobaron lineamientos adicionales a los del primero.

El último acuerdo considerado como antecedente era el del 23 de diciembre de 1996, por el cual se establecieron los lineamientos para los observadores que participarían en el proceso electoral 1996-1997.

Finalmente, el último antecedente era precisamente la notable suma de acreditaciones otorgadas para dicho proceso electoral: 5,133 ciudadanos acreditados de forma individual y 173 acreditaciones de agrupaciones de observación nacional.

Los lineamientos para la elección del año 2000 no variaron nada en comparación con los fijados en el acuerdo del 23 de diciembre de 1996. El plazo de recepción de solicitudes para obtener la acreditación comprendía desde el inicio del proceso electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección.

Para la elección federal del año 2000 el Instituto Federal Electoral, a través de los Consejos Locales y Distritales, distribuyó un total de 87,950 solicitudes; fueron devueltas ya requisitadas 51,904, de las cuales fueron aprobadas finalmente un total de 12,408: 1,259 de carácter individual y 11,149 de agrupaciones.

Cabe mencionar que, como en las elecciones anteriores, Alianza Cívica fue la organización con mayor presencia en todo el territorio nacional: 27 estados de la República y 200 municipios de alto riesgo.

Con la finalidad de ubicar mejor los datos de la parte cuantitativa de esta elección, se incluye un anexo en la página 136, posterior a las

conclusiones finales, en el que se esquematiza en un cuadro, con información oficial del mismo IFE, el total de solicitudes de acreditación de los observadores electorales otorgadas por el Instituto Federal Electoral aprobadas y distribuidas por los Consejos Locales y Distritales en todo el territorio nacional.

## **8.2 EL CASO DE ALIANZA CÍVICA**

Antes de proceder al apartado de conclusiones, no es posible excluir a la organización que ha sido sin duda uno de los actores principales en el desarrollo de la observación electoral: *Alianza Cívica*. Este capítulo final es reservado también para resumir el papel tan significativo que este organismo ha jugado a partir de las elecciones de 1994 dentro de la observación electoral.

La organización social Alianza Cívica fue pionera en las actividades de observación comicial nacional. Junto con *Convergencia* y *MDC* se constituyeron en redes cívicas que desde 1991 empezaron a ser participantes importantes en las elecciones tanto a nivel local como federal. Cabe destacar que de estas tres agrupaciones, Alianza Cívica (AC) ha sido la que a lo largo de la década de los 90's ha conseguido una mayor presencia como agente observador en los distintos comicios del país, sobre todo, y más concretamente, a partir de 1994.

En el año de 1994 siete organismos civiles decidieron conformar una alianza en pro de vigilar la legalidad y transparencia de las elecciones federales, donde además se elegiría presidente de la república.

La Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la

Convergencia de Organismos Civiles por la democracia (Convergencia), el Consejo para la Democracia, el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MDC), la Fundación Arturo Rosenbleuth, el Acuerdo Nacional por la Democracia y el Instituto Superior de Cultura Democrática, se constituyeron en la coordinación a nivel nacional de la *Alianza Cívica/Observación '94* en abril de ese año.

Para esas fechas la participación de organismos e individuos como observadores de la elección ya era plenamente reconocida y reglamentada, aunque apenas en vísperas de las elecciones, en pleno proceso electoral, como se vio en los capítulos III y IV de este trabajo.

De acuerdo al acta constitutiva, Alianza Cívica se iba a disolver en noviembre de 1994, una vez concluidos los comicios de ese año. Sin embargo, gracias al considerable poder de convocatoria que tuvo y por los resultados obtenidos, Alianza continuó su labor de observador a partir de entonces, tanto en los numerosos comicios locales y regionales como en los federales.

### **8.2.1. La participación de 1994**

Para la elección de 1994 la Alianza elaboró un proyecto de observación integral que contemplaba los siguientes campos:

- Una campaña de educación ciudadana llamada *Juego Limpio*
- La observación del comportamiento de los medios de comunicación durante el proceso electoral
- La aplicación de tres encuestas de opinión sobre las



condiciones del proceso electoral

- La observación de las campañas y de los delitos electorales (fundamentalmente de compra y coacción del voto), que incluyó una campaña de denuncias con el slogan *No se vale*
- La observación de la conformación y el comportamiento de los organismos electorales
- La observación del día de la jornada electoral
- Un conteo rápido para detectar, científicamente, las tendencias de los resultados de la votación<sup>91</sup>

Con este proyecto convocaron a varias organizaciones sociales reconocidas de los 31 estados de la República y del Distrito Federal, para conformar junto con la Coordinación nacional, la *Asamblea Nacional de Alianza Civica*.

La Alianza llevó a cabo un minucioso monitoreo de los principales canales de televisión y radio, así como de los espacios en la prensa, todo a nivel regional y nacional. Esta empresa tuvo como resultado la evidencia de que la mayoría de los medios de comunicación favorecieron de forma contundente en tiempos, imágenes y contenidos al Partido Revolucionario

---

<sup>91</sup> Emilio Alvarez Icaza y Raquel Pastor escobar, "Apuntes sobre la observación electoral en México". en *Boletín Electoral Latinoamericano*, No. 17, enero-julio de '97, p. 101.

Institucional y trataron inequitativa, e incluso hasta negativamente, a los candidatos de los partidos de oposición.<sup>92</sup>

Para contrarrestar este tendencioso manejo de los medios, Alianza Cívica implementó una campaña de educación ciudadana en pro de una concientización política.<sup>93</sup> Este proyecto denominado *Juego Limpio*, se difundió mediante materiales escritos y otros audiovisuales que se pretendían distribuir a través de canales de televisión y radio. Lamentablemente, estos medios de comunicación masiva, salvo algunas excepciones, mostraron indisposición para la difusión de esta campaña.

Otro proyecto alterno al anterior, cuya propuesta era más acotada al invitar y orientar a la gente sobre la denuncia de delitos electorales –en particular la de compra y coacción del voto- también fue un tanto infructuoso, pues no obstante que los spots de radio, los afiches y folletos cumplieron su cometido, como lo demuestran las más de 400 denuncias legales ante la *Fiscalía Especial para Delitos Electorales*, ésta tuvo un desempeño deficiente, amén de los innumerables casos que por temor a represalias nunca se presentaron públicamente.

La Alianza llevó a cabo entrevistas y estudios para corroborar que no se hicieran malos manejos de los recursos públicos en favor del partido oficial, cuya vinculación directa y hasta dependiente del gobierno, mantenía latente esta posibilidad. A pesar de que estas actividades sólo se

---

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> *Idem.*

realizaron en algunos estados, básicamente en Jalisco y el Distrito Federal, Alianza Cívica evidenció que la ciudadanización, depuramiento y profesionalización de los organismos y autoridades electorales era entonces sólo de forma y no de fondo, pues la mayoría de sus integrantes pertenecían en buena medida al PRI.

Todas estas observaciones previas al día de la jornada electoral posibilitaron enmarcar las elecciones en una ambiente que afectaba la credibilidad debido al comportamiento de los medios de comunicación, la composición de los organismos electorales, la magnitud de los delitos electorales y la intimidación a observadores y a denunciantes aún por parte de autoridades públicas.<sup>94</sup>

La Alianza realizó en la elección del 21 de agosto de 1994 un conteo rápido que, por lo general, coincidió en resultados con los presentados por otros organismos, incluyendo a los de los partidos políticos y los del IFE. En cuanto a los resultados generales de la observación de la jornada electoral, se registraron varias anormalidades, de las cuales las más comunes fueron: la ausencia de un gran número de electores en las listas nominales que se vieron obligados a acudir a las casillas especiales, donde grupos de soldados y policías redujeron las boletas e imposibilitaron a otros ciudadanos el ejercicio de su voto; la inducción del voto por parte de militantes partidistas y/o funcionarios de casilla al interior de la misma, la falta de respeto al secreto del voto, etc.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> *Idem*, p.103.

<sup>95</sup> *Idem*, p.104.

El informe final de Alianza Cívica sobre la elección de 1994 constituyó una versión confrontada a la oficial del Secretario de Gobernación y Presidente del IFE. Estos cuestionamientos sirvieron sin lugar a dudas para atender los temas pendientes de la siguiente reforma electoral, sobre todo en lo que se refiere a la autonomía de los órganos electorales, la equidad en los medios de comunicación, el control de los gastos de campaña y el acceso equitativo a recursos públicos.

### **8.2.2 Alianza Cívica en 1997**

Alianza Cívica es un claro ejemplo de lo que representa un agente observador electoral, pues como ya se ha visto, la observación comicial no se limita al día de la jornada electoral, es mucho más amplia. En este sentido, la Alianza llevó a cabo distintas actividades entre el periodo postelectoral de 1994 y el electoral de 1997, de entre las que destacan:

- La observación de elecciones locales en 18 estados de la República entre noviembre de 1994 y noviembre de 1996.
- Diversas consultas ciudadanas sobre asuntos públicos, como la petición de juicio político a Carlos Salinas de Gortari, el préstamo de Estados Unidos a México en enero de 1995, o sobre la paz en Chiapas, el 26 de febrero del mismo año.
- Mención aparte merece la *Consulta por la paz y la democracia*, realizada a petición expresa del EZLN para definir su futuro el 27 de agosto de 1995, en la cual participaron 1'200,000 personas.
- El *Referéndum de la libertad*: Propuesta de estrategia

económica alternativa frente a la crisis (septiembre-noviembre de 1995); 430,000 personas firmaron la petición.

- La *Primera Jornada Nacional de Condena a la Política Económica del Gobierno* (8 de septiembre de 1996), en la que 180,000 personas y organizaciones denunciaron y testimoniaron los daños que han sufrido por la crisis económica.<sup>96</sup>

También se efectuaron varias propuestas y campañas por la reforma electoral, sobre todo en torno a tres puntos centrales:

- 1) Por la autonomía e imparcialidad de los órganos electorales
- 2) Por la equidad en los medios de comunicación
- 3) Por la defensa efectiva de los ciudadanos frente a las presiones

Todo esto realizado mediante el cabildeo con partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión; la presentación de propuestas sobre los tres puntos nombrados en los foros públicos convocados para tal fin; la promoción en la opinión pública sobre la importancia de la promoción de estas tres líneas de acción y reuniones con organismos civiles, intelectuales e instancias electorales sobre la necesidad de avanzar en una real ciudadanía de los órganos electorales, así como la urgencia de avanzar en la democratización de la vida política del país.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> *Idem*, p.107.

<sup>97</sup> *Idem*.

Sin temor a equivocarse, el papel jugado por Alianza Cívica incidió en las reformas electorales de 1996, sobre todo en lo referente a las tres líneas de acción mencionadas arriba.

En la elección de 1997 se pusieron a prueba los cambios realizados en la ley electoral y se vieron las consecuencias de los problemas no resueltos por ésta como son: los enormes recursos públicos asignados para las campañas, la completa renovación de los órganos directivos y del personal ejecutivo del IFE, la ausencia de mecanismos para garantizar la equidad en la cobertura de los medios de comunicación y la ausencia de mecanismos efectivos y voluntad política del gobierno para enfrentar el problema del condicionamiento del voto mediante programas, servicios y trámites gubernamentales.<sup>98</sup> Los ciudadanos, y en especial las organizaciones sociales, tuvieron la oportunidad de dialogar con los consejeros electorales para proponer y colaborar con las nuevas autoridades en favor de una mayor limpieza y credibilidad del proceso electoral.<sup>99</sup>

En 1997 la Alianza quiso prevenir y proponer para incidir en la limpieza y equidad del proceso electoral, y en una nueva relación gobierno-sociedad. Para esto se siguieron tres vertientes principales, cuyos objetivos y actividades se desglosan a continuación.

---

<sup>98</sup> *Idem*, p.108.

<sup>99</sup> *Idem*.

**I. Incidir en la limpieza y equidad del proceso electoral mediante la prevención de:**

**1) Actos de parcialidad, irregularidades o mal funcionamiento de los organismos electorales mediante:**

- Investigación del funcionamiento de los Consejeros Distritales, Locales y General.
- Informar a la opinión pública sobre los avances y el comportamiento irregular de los funcionarios electorales.
- Denunciar ante las autoridades competentes las acciones de parcialidad o irregularidades graves.

**2) Condicionamiento del voto mediante:**

- Investigación de mecanismos de compra y coacción sobre los votantes.
- Informar a la opinión pública sobre uso ilegal de programas, servicios o trámites públicos para presionar el voto de los ciudadanos.
- Denunciar ante las autoridades competentes los delitos electorales.

**3) Inequidad en los medios de comunicación mediante:**

- Investigación de la cobertura de las campañas de diferentes medios (prensa, radio y televisión).

- Informar a la opinión pública sobre coberturas objetivas e imparciales, o diferencias y parcialidad de diferentes medios de comunicación
- Denunciar ante las autoridades electorales los patrones de inequidad y falta de objetividad de los medios de comunicación que caigan en estas prácticas.

4) Irregularidades en las casillas mediante:

- Observación electoral de casillas de zonas de alto riesgo y conflictividad, en especial para vigilar posibles violaciones al voto secreto, acciones de presión y el conteo riguroso de los votos.

Para poder realizar los objetivos de esta primer vertiente, la Alianza propuso ante las autoridades electorales:

1. Mecanismos de mayor limpieza en las elecciones mediante:

- Ubicación de casillas.
- Invitación y capacitación a ciudadanos insaculados
- Integración de las mesas directivas de casilla
- Disuasión de las acciones de presión
- Recomendaciones para la atención de delitos electorales

2. Una campaña de educación ciudadana frente a las presiones

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



mediante:

- Colaboración con las autoridades electorales y con organismos civiles para el diseño e instrumentación de una campaña educativa para promover el respeto al voto secreto.

### 3. Medidas extraordinarias en zonas de alto riesgo mediante:

- Interlocución permanente y activa con los nuevos consejeros electorales, a través de una cercanía crítica y la realización de campañas conjuntas. En este procesos de observación participaron más de 12 mil personas en todo el país que cubrieron aproximadamente un cinco por ciento del total de las casillas en el país. Este mecanismo se acompañó de 95 brigadas de equipos voluntarios de profesionales y amateurs de grabación en video bajo un proyecto llamado *Ojos para la Democracia*, que tuvo un excelente recibimiento y un magnifico impacto inhibitor y educador.<sup>100</sup>

## II. Incidir en una nueva relación de la sociedad con los Poderes de la Unión.

Para cubrir este objetivo, Alianza Cívica realizó una consulta ciudadana para apoyar la propuesta ciudadana: "**Para que los diputados... hagan leyes que... sirvan**". Esta consulta abarcó los días 6, 7 y 8 de junio y en ella los ciudadanos exigían a los legisladores hicieran

---

<sup>100</sup> *Idem*, p.112.

leyes acordes a los intereses y necesidades de quienes los habían elegido mediante el voto.

La consulta pretendía que los ciudadanos dieran su opinión sobre los siguientes temas:

- Mejorar la situación económica
- Disminuir la corrupción
- Consulta a los ciudadanos en las decisiones públicas
- Ejercer el derecho a la libre asociación
- Lograr equidad de géneros y respeto a los derechos de las mujeres
- Atender las demandas sociales
- Fortalecer los municipios y los estados
- Respetar los acuerdos firmados por el gobierno

Para la consulta se lanzó una convocatoria pública previa; los contenidos de la consulta fueron difundidos ampliamente; la consulta se llevó a cabo en un periodo de tres días, para lo cual se instalaron cientos de mesas en lugares públicos de todo el país; participaron en ella más de 180 mil ciudadanos de toda la República Mexicana; finalmente, se hizo pública la presentación de los resultados y les fueron entregados a los futuros legisladores para su compromiso a tomarlos en cuenta.

### **III. Incidir en una nueva relación gobierno-sociedad.**

Para esta última vertiente Alianza Cívica proponía favorecer el desarrollo de una nueva relación gobierno-ciudadanía mediante el seguimiento posterior del trabajo de los gobernantes electos. Para ello se propuso el programa *Adopte un funcionario*, el cual podía ser a nivel federal, estatal o municipal, sin embargo no tuvo mucho éxito.

### **8.2.3 En Defensa del Voto Libre, Alianza Cívica 2000.**

Para la elección federal del año 2000, Alianza cívica ya gozaba de un notable prestigio como organismo observador y su creciente experiencia le permitió englobar sus actividades en un programa integral denominado *En defensa del voto libre*, cuya intención primordial era contribuir a enfrentar el aún existente déficit de limpieza y equidad de las elecciones mediante la vigilancia especializada y la movilización ciudadana. La información y las denuncias fruto de esta labor serían canalizadas a las autoridades responsables y a la opinión pública nacional e internacional.

A continuación se enlistan los objetivos de esta campaña:

- Generar un movimiento de opinión pública que presione efectivamente a favor de elecciones limpias y equitativas.
- Promover diferentes medios de participación ciudadana en la vigilancia del proceso electoral.
- Denunciar y tratar de inhibir irregularidades de compra y coacción hacia los votantes y de inequidad de los medios de comunicación.
- Entregar la información recabada sobre compra y coacción a

los Consejos Distritales, Locales y General del IFE para que conozcan los hechos, en cumplimiento del Acuerdo 175 del Consejo General del 17 de diciembre de 1999, mediante el que se promueve la participación libre de los ciudadanos en el proceso electoral federal 1999-2000 para que exijan la actuación de la Fiscalía Especial.

- Consolidar la información sobre uso ilegal de recursos y programas públicos a la comisión especial de la Cámara de Diputados para la vigilancia de tales recursos en las campañas electorales y así impulse las medidas correctivas y legales pertinentes, especialmente frente a la Fiscalía Especial.
- Invitar y coordinar la presencia de visitantes extranjeros antes y durante la Jornada Electoral del 2 de julio.
- Apoyar y orientar acciones de otros sectores y organizaciones a favor de la limpieza y equidad del proceso electoral.<sup>101</sup>

Las metas organizativas para cumplir estos objetivos fueron las siguientes:

- Vigilar zonas de riesgo de 200 municipios en donde vive entre el 75% y el 80% de la población, enfatizando las zonas centro y sur del país.
- Cobertura en 27 estados de la República.

---

<sup>101</sup> *En Defensa del Voto Libre*. Alianza Cívica 2000, p. 19.

- 7 mil voluntarios que impulsaran acciones previas de educación cívica y detección de irregularidades
- brigadas sobre el 5% del total de las 115 mil casillas instaladas por el IFE, las cuales representan alrededor de un 33% de las casillas ubicadas en zonas de alto riesgo.
- Observación internacional: tres delegaciones previas al día de la elección y diez para la jornada electoral, todas con representaciones de parlamentarios, líderes de opinión y de organizaciones de derechos humanos.<sup>102</sup>

El buen desempeño de Alianza en elecciones anteriores le permitió contar para esta elección con el apoyo financiero de organizaciones no gubernamentales de Canadá y Estados Unidos, mediante convenios de cooperación para la realización de proyectos específicos.

Cuando ya se había puesto en marcha el programa *En defensa del voto libre*, Alianza ya contaba con el apoyo económico de tres organizaciones canadienses que en total representaban un monto de 1'100,000 pesos. Dichas organizaciones eran: *Interpares*, *Desarrollo y Paz* y el *Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático*.

---

<sup>102</sup> *En Defensa del Voto Libre*, Alianza Cívica 2000, p.22.

Al mismo tiempo ya se encontraban en gestión otros dos proyectos de apoyo con el *National Endowment Democratic* y con el *National Democratic Institute*, ambos de los Estados Unidos y cuyo monto en conjunto ascendía a 166,000 pesos.

Para concluir vale mencionar que, como en las anteriores elecciones federales, la principal fuente de financiamiento para Alianza Cívica provino del PNUD y del ETONU-Mex, con un monto de 4 y 6 millones de pesos respectivamente.

## **IX. CONCLUSIONES**

La observación electoral ha sido una práctica que ha jugado un papel si no determinante, al menos sí ha sido importante en el proceso de depuración de los procesos de organización de los comicios en particular, y de impulso a la democratización del régimen político en general.

Tomando como referencia el marco teórico, la observación electoral en México es una práctica política bastante amplia que no sólo se limita a una acción ocular y de denuncia de irregularidades el día de la jornada electoral. Más precisamente, la observación de comicios sugiere una serie de objetivos, comportamientos y actividades muy específicas, que pueden ser puestas en práctica durante un periodo de tiempo determinado por el COFIPE, al que se le denomina proceso electoral, lo que no obsta para advertir que dicha práctica puede trascender los límites de espacio y tiempo fijados por la ley.

Sin duda la observación electoral, además de ser una forma de participación política enmarcada en la legislación electoral, es una forma de participación ciudadana cuyas metas de velar por la autenticidad, transparencia y equidad de los procesos electorales han sido paulatinamente cubiertas y ampliadas hacia otros horizontes sociales, como lo demuestran las consultas y programas realizados por Alianza Cívica desde su creación a la fecha.

De acuerdo a la información obtenida y en base al marco teórico, es posible definir a continuación el tipo de observación que se ha practicado en México.

En primer lugar, la observación comicial en México correspondió en su origen a la preservación de los derechos políticos en la primera experiencia documentada de dicha práctica, realizada en 1985 en Chihuahua. En esa ocasión las instituciones políticas y legales mexicanas no estaban en condiciones de atender las denuncias sobre anomalías en los comicios. Como ya se ha visto, el régimen priísta era aún bastante sólido y la competencia electoral era casi nula ante la hegemonía del mismo. Por ello las autoridades ante las cuales se presentaron las denuncias sobre dicha elección eran organismos internacionales sobre derechos humanos, concretamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

A pesar de las condiciones descritas, la observación electoral paulatinamente fue ganando espacios y en esta medida se convirtió en un mecanismo de presión política interna reflejada en un creciente ejercicio de participación política. En conjunto con otros factores de influencia política nacional y con la influencia política y económica externa, la observación electoral colaboró en buena medida con el proceso de apertura política en México.

De acuerdo a la información proporcionada en este trabajo se puede concluir que, aunque el proceso de transición política en México encuentra sus orígenes desde los años setentas, según algunos autores, no es sino hasta el periodo presidencial de Carlos Salinas que la liberalización política encuentra su cúspide con eventos de notable trascendencia como la



creación del IFE, de la CMDH, del TRIFE y la recomposición del código electoral. Este replanteamiento del marco institucional en el país fue lo que permitió que la observación se convirtiera en una actividad legalmente reconocida y que sus campos de acción paulatinamente dejaran de limitarse exclusivamente a la función electoral y se expandieran a otros.

Con las reformas electorales llevadas a cabo en 1994 la observación dejó de ser una práctica de tonalidad subversiva y se convirtió en un mecanismo de denuncia no sólo moral, sino incluso legal, a pesar de las limitaciones que le marcaba el *COFIPE* acerca de las denuncias sobre irregularidades en los procesos comiciales. La evolución que tuvo la observación entre sus inicios y el año de 1994 es más que evidente; baste hacer un comparativo entre su naturaleza y las condiciones en que se integró la Asociación por la Defensa del Sufragio Efectivo (ADESE) en 1988, versus Alianza Cívica en 1994.

Para las elecciones federales de '94 las prácticas de observación electoral ya contaban con las condiciones necesarias para llevarse a cabo de una forma efectiva, objetiva, imparcial y legítima.

En base al marco teórico y a los datos planteados en el capítulo V de este trabajo, se puede concluir que la observación electoral ejercitada en México es una práctica mucho muy completa: la observación comicial en nuestro país puede considerarse mixta, pues la participación de los observadores no es totalmente pasiva ni activa, ya que están facultados para realizar ciertas funciones que de alguna forma intervienen en algunos aspectos del procesos electoral, como las entrevistas a funcionarios públicos y autoridades electorales, las campañas de educación cívica, o la denuncia de desvíos del erario público a favor de algún candidato o partido

político, por mencionar algunas.

En sus inicios la observación no era activa ni pasiva, era como una actividad fantasma, ya que no existían reglas, no era reconocida, ni existían autoridades políticas ante las cuales canalizar las denuncias.

La observación electoral en México es de carácter integral ya que no se circunscribe exclusivamente al día de la jornada electoral, sino que abarca el desarrollo total del proceso, incluso -como en el caso de Alianza Cívica- va más allá. Este tipo de observación electoral cubre distintos aspectos que van desde la propaganda electoral, la asignación y fiscalización de recursos a los partidos, la integración de pactos y alianzas, hasta las actividades de la jornada electoral y la publicación de resultados. Aunque por lo regular los grupos de observación electoral, en el caso de México, concluyen sus actividades incluso después de terminado el proceso electoral, pues la mayoría de ellos entrega informes sobre sus actividades ante el IFE.

En el caso mexicano la observación también incluye la intervención de los agentes participantes en la competencia electoral, es decir, de los partidos políticos. Los miembros de los partidos políticos realizan acciones de observación el día de la jornada electoral al presentarse miembros de los partidos como representantes de los mismos en las casillas, a fin de verificar que no existan irregularidades en el desarrollo de la votación y a denunciarlas en caso contrario.

No obstante que a este tipo de observación no se le conoce propiamente como tal -según la define el marco teórico como fiscalización- a final de cuentas cumple con algunos objetivos de la observación

comicial, como el de desalentar acciones de fraude y vigilar por la transparencia y el adecuado desarrollo de las elecciones.

Existe un aspecto importante sobre la descripción del tipo de observación que se practica en México: la legalidad mexicana señala que el derecho de participar como observadores electorales es exclusivo de los ciudadanos mexicanos, no obstante, esta restricción es sólo de forma y no de facto, pues aunque los observadores internacionales son reconocidos únicamente como visitantes extranjeros, sus actividades finalmente incluyen prácticas de observación electoral tanto directas como indirectas; el asesoramiento que otorga la ONU, por ejemplo, podría calificarse como observación indirecta, pero este organismo y los institutos de investigación y otros organismos que participan, por lo regular entregan informes sobre sus actividades en el territorio nacional durante el proceso electoral, en los cuales detallan las campañas de educación cívica que realizan, las metodologías que utilizan, los cursos que imparten y sus observaciones en torno al proceso electoral, por lo que se concluye que la distinción legal entre observador electoral y visitante extranjero en la práctica no existe.

Es importante señalar que aunque en la práctica los visitantes extranjeros y los observadores nacionales realizan actividades muy similares, algunas obligaciones y limitantes entre ambas categorías sí son evidentes. Por ejemplo, a partir de la elección federal de 1997 los grupos de observación electoral están obligados a rendir cuentas sobre sus finanzas ante las autoridades electorales, mientras que los visitantes extranjeros ni siquiera están obligados a presentar informes sobre sus actividades, aunque por lo regular los principales organismos foráneos participantes sí lo hacen.

Este trabajo permite observar que el sistema político mexicano ha sufrido drásticos cambios que hoy en día parecen orientar el rumbo del país hacia la ruta democrática. Tales cambios se han debido a múltiples factores que sin embargo convergen en hechos concretos fácilmente identificables: las reformas electorales.

Sería temerario afirmar que la observación electoral ha jugado un papel determinante en el replanteamiento electoral, sin embargo es cierto que ha colaborado en cierta medida para ello; las denuncias hechas por observadores electorales tras la elección de 1994 cuestionando la inequidad en tiempos de radio y televisión asignados para los partidos y la imparcialidad de dichos medios, fue esencial para la reforma electoral de 1996 en torno a este asunto y al de asignación de recursos públicos a los partidos. Este aspecto fue crucial para la competencia electoral del año 2000; el impacto mercadotécnico que causó Vicente Fox en la sociedad mexicana gracias a esta apertura de los medios fue básico para lograr la presidencia.

La progresiva participación ciudadana desencadenada tras las elecciones federales de 1988 colaboraron de forma conjunta con las presiones internacionales a la apertura política de México. La observación electoral como factor inmerso en esta tendencia también colaboró en medida de sus posibilidades. A tal grado que finalmente en 1994 dicha actividad alcanzó el reconocimiento legal para que los agentes que la practican participaran en los procesos electorales como sujetos de confianza que revistieran de autenticidad los resultados de los comicios; independientemente de cuales fueran éstos, los observadores confirmaban la legitimidad o ilegitimidad de los mismos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A pesar de que el código electoral señala que los juicios, informes o resultados de los observadores electorales no tienen incidencia directa sobre los resultados electorales, finalmente las conclusiones de estos agentes tienen un carácter más moral que legal, por lo que sus reflexiones siempre tendrán cierta incidencia sobre los resultados electorales.

Pero en conclusión la observación no contempla la posibilidad de modificar los resultados, esa es una de sus principales limitantes, no obstante, si se presentara un caso negativo la opinión de los observadores sí incide de una forma indirecta cuestionando las instituciones políticas, las autoridades electorales, a los candidatos, a los partidos políticos o incluso a los gobiernos fruto de una elección con tintes de fraude.

Por todo esto, la participación ciudadana que esta práctica implica no sólo representa un factor de incidencia política en las reformas electorales llevadas a cabo en nuestro país, sino un ejercicio vivo de participación ciudadana de células de una sociedad que aspira a alcanzar un sistema político democrático y mantenerlo vigente colaborando activamente mediante acciones de civildad, canalizadas a entender la democracia no sólo como régimen político sino como forma de vida.

En virtud de esto, la observación electoral nunca será un mecanismo obsoleto si en general continúa siendo efectiva y objetiva, pues a pesar de que la confianza en las instituciones y en los resultados electorales se alcance plenamente, la posibilidad de anormalidades menores o estratosféricas en el desarrollo comicial nunca será totalmente erradicada. Además, la observación ya se ha visto que puede ampliar sus horizontes incluyendo otras actividades de participación política, que nunca estarán de sobra en un régimen democrático, al contrario serán características del

mismo.

Finalmente, se puede concluir que la observación electoral en México merece un merito estrictamente justo en su colaboración a la democratización del país, debido principalmente a las condiciones en que se originó, a sus aportes a la equidad en la competencia electoral, a sus constantes campañas de educación cívica y a su objetividad en términos generales, entre otras cosas.

Las condiciones en que se desarrolla actualmente parecen las más adecuadas para continuar con estas actividades, por ello, pareciera que nuevas modificaciones en torno a la reglamentación de esta práctica serían innecesarias. Sin embargo esta afirmación no pretende ser reaccionaria, pero se debe tomar en cuenta que hasta ahora los principales organismos de observación nacional han cumplido con su función de forma correcta y habría que ver si en caso de que se realizaran nuevos cambios su objetividad se mantendría intacta, sin viciarla ni corromperla.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Zinzer, Adolfo, *et. al.* Primer informe sobre la democracia, Siglo XXI, México, 1988.
- Acosta Romero, Miguel y Castañeda González, Jorge. La observación internacional de elecciones, Porrúa, México, 1994.
- Apter, David. Estudio de la modernización, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.
- Arrow, Kenneth J. Opciones sociales y elección individual, Alianza, México, 1969.
- Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Cansino, César. La transición mexicana 1977-2000, México, CEPKOM, 2000.
- Carpizo, Jorge *et. al.* La reforma electoral federal de 1994, en Formas de gobierno y sistemas electorales en México, Centro de Investigación Científica, México, 1996.
- Castellanos Hernández, Eduardo *et. al.* Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México, Centro de Investigación Científica, México 1996.
- Dahl, Robert. La poliarquía: participación y oposición, Tecnos, Madrid, 1989.



- Easton, David. Esquema para el análisis político, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.
- Easton, David. Enfoques sobre teoría política, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
- García Moreno, Victor. La participación de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano, Tribunal Federal Electoral, México, 1994.
- Hernández Hernández, Jesús. Comentarios al proceso posrevolucionario, Cuadernos de la ENEP Aragón, No. 50, México, marzo de 1990.
- Held, David. Modelos de democracia, Patria-Alianza, México, 1992.
- Lijphart, Arend. Sistemas electorales y sistemas de partido: un estudio de 27 democracias, 1945-1990, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- Lijphart, Arend. Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa, GEL, Buenos Aires, 1989.
- Mill, John S. Consideraciones sobre el gobierno representativo, Gernica, México, 1991.
- Mill, John S. Del gobierno representativo, Tecnos, Madrid, 1985.
- O'Donnell, G. Schmitter Ph. Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas, Vol. 4, Paidós, Barcelona, 1986.
- Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?, Patria-TFE-IFE, México, 1993.

- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Villaseñor Guerrero, Cynthia P. Naturaleza jurídica de visitantes extranjeros en la legislación electoral mexicana, tesis de licenciatura, ITAM, México, 1996.
- Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, CAPEL, 1989.
- Directrices para la observación internacional de elecciones, Human Rights Law Group, México, 1984
- En defensa del voto libre, Alianza Civica, México, 2000.
- Garantías para una elección limpia, IFE, México, 1997.
- Guía didáctica para el curso de observadores electorales: proceso electoral federal 1994, IFE, México, 1994.
- Guía didáctica para el curso de observadores electorales: proceso electoral federal 1997, IFE, México, 1997.
- I informe del Centro Carter, IFE, México, 1994.
- Informe ETONU-Mex sobre grupos de observadores nacionales mexicanos (GON), México, Agosto de 1994.
- Informe Final 1997, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México, 1997.

- Memorias del proceso federal electoral de 1991, Tomo I, Vol. I, Instituto Federal Electoral, México, 1991.
- Reforma político-electoral de 1996, IFE, México, 1997.
- Reforma electoral en México, Informe entregado al IFE, Centro Carter de la Universidad Emory, México 1993.

#### **HEMEROGRAFÍA:**

- Álvarez Icaza, L. Emilio y Pastor Escobar, Raquel. *Apuntes sobre la observación electoral en México*, en Boletín Electoral Latinoamericano, No. 17, p. 97-116, Costa Rica, enero-julio de 1997.
- Bedolla Cancino, Francisco. *Transición a la democracia y procesos electorales*, en Transición, No. 1, p. 9-16, México, enero de 1996.
- Castillo, Andrade, Luis. *Observadores electorales*, en Elector, No. 4, p.39-43, México, julio-agosto de 1994.
- Crespo, José Antonio. *Vigilar a tiempo: la nueva observación electoral*, en Bucareli 8, No. 140, p. 12-14, México, Abril de 2000.
- Domínguez, Moisés. *Observadores electorales ¿problema de seguridad nacional?*, en Memoria, No. 67, p.14-19, CEMOS, México, Junio de 1994.
- García Colin, Margarita y César Romero, Jacobo. *Observación electoral, un factor clave*, en Época, No. 162, p. 30, México, julio de 1994.

- Jiménez Vidiella, Georgina. *Observación electoral: marco legal y principios éticos*, en Encuentro, gobierno y sociedad, p. 32-35, México, edición especial 2000.
- Larrosa Haro, Manuel. *Los observadores electorales antes y después del 21 de agosto; la participación ciudadana y la tensión de la transición democrática en 1994*, en Elector, No. 5, p. 48-50, México, noviembre-diciembre de 1994.
- Manzano Olvera, Virginia. *Registro de observadores electorales y acreditación de visitantes extranjeros*, en Boletín, No. 2, p.12-13, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, noviembre-diciembre de 1995.
- Pérez Fons, Rafael. *Una mirada a la democracia. Observadores electorales*, en Tiempo, No. 2652, p.7-13, México, julio de 1994.
- Pozas Horcasitas, Ricardo. *El proceso de apertura y la observación electoral en México*, en Este País, No. 76, p.2-12, México, julio de 1997.
- Pozas Horcasitas, Ricardo. *La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana*, en Revista Mexicana de Sociología, No. 2, p. 23-40, México, abril-junio de 1997.
- Romero, Laura P. y Álvarez Sandoval, Rafael. *Observación electoral y Democracia*, en Memoria, No. 71, p.13-17, Centro de Estudios Movimiento Obrero Socialista (Cemos), México, oct de 1994.
- Soto Páez, Ernesto. *Observadores electorales, testigos de la democracia*, en Mira, No. 231, p.16-19, México, agosto de 1994.

- Vega Carreazo, Rudencindo. *Participación ciudadana y observación electoral*, en Boletín Electoral Latinoamericano, No. 17, p.117-133, Costa Rica, enero-julio de 1997.
- *Funciones y límites de la observación electoral*, en Elector-lector, No. 23, p.11-19, México, marzo-abril de 1998.
- *Observación electoral 1994*, Instituto de Estudios Para la Transición Democrática, en Etcétera, No. 84, p. 22-23, México, septiembre de 1994.

**OTRAS FUENTES:**

- Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del IFE del 28 de febrero de 1994.
- Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del IFE del 29 de julio de 1994.
- Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del IFE del 23 de diciembre de 1996.
- Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del IFE del 21 de febrero de 1997.
- Versión estenográfica de la sesión del Consejo General del IFE del 8 de septiembre de 1999.