



11  
2EJ  
Universidad Nacional Autónoma  
de México

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

PROYECTO PARA LA CREACION DEL CENTRO NACIONAL  
DE CAPACITACION ELECTORAL Y EDUCACION CIVICA,  
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.



INFORME ACADEMICO

*Loc en Estudios Latinoamericanos*

JOSE HUMBERTO TREJO CATALAN



MEXICO, D. F.

1966.

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
CONSEJO DE SERVICIOS ESCOLARES

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

**PROYECTO PARA LA CREACIÓN DEL  
CENTRO NACIONAL DE CAPACITACIÓN  
ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA, DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

INFORME ACADÉMICO

**José Humberto Trejo Catalán**  
Colegio de Estudios Latinoamericanos  
Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional Autónoma de México

## **PRESENTACIÓN**

Durante la década pasada, los latinoamericanos vimos coincidir dos tendencias que parecían antagónicas. En lo económico, nuestros países se encaminaron en un proceso de ajuste estructural que terminó por disminuir gravemente las posibilidades de un desarrollo equilibrado y equitativo en la región, que se había impulsado teniendo como base los programas de integración regional e industrialización planteados durante los años 50 y 60 por la escuela de la CEPAL; por otro lado, las dictaduras militares que se constituyeron en los 70, y aún otras más antiguas como la de Stroessner en Paraguay y los Duvalier en Haití, fueron remplazadas en la década siguiente por regímenes democráticos.

Para el caso de México, este proceso se vivió y se vive aún, como una ruptura definitiva del sistema político surgido de la postrevolución. Sistema este que se caracterizó por ser el más estable del subcontinente aunque no, ciertamente, por ser el más democrático.

La crisis planteada por la caída del sistema de cómputo electoral durante la elección presidencial mexicana en julio de 1988, puso énfasis en la necesidad de perfeccionar los procesos electorales en nuestro país, al menos como un expediente para evitar rupturas y enconos mayores en el sistema político, y para trasladar su base de legitimidad del mítico autoritarismo revolucionario, a la moderna consensualidad de los votos.

Luego de ese episodio, el cambio político en México comenzó a transitar por la reforma de la legalidad y la praxis electoral. Con ello, las respuestas para el presente frágil y el futuro incierto, más que en pasado, se buscaron en la utopía democrática, de la que bien poco conoce nuestra tradición. Y empleo aquí la expresión "utopía democrática" en su sentido más virtuoso, como un horizonte axiológico que no es agotable ni asequible, pero que orienta la acción política de amplios sectores de la sociedad. A este respecto Antonio de Cabo de la Vega apunta lo siguiente:

"La idea democrática, la idea de autogobierno y autoorganización, no se ha planteado todavía la organización total de la sociedad [hasta el advenimiento del iusnaturalismo racionalista clásico, ]...ha funcionado como un horizonte utópico o como arma política en diferentes coyunturas históricas"(1).

Por otra parte, José Francisco Ruiz Massieu más cercano a nuestra realidad política, llegó a las mismas conclusiones:

"La democracia... siempre es un proceso inacabado, inconcluso. La reconstrucción de toda trayectoria democrática, además, hace ver que inclusive en las democracias paradigmáticas se trata de un proceso no exento de involuciones y desviaciones, ya sutiles, ya vastas" (2).

En todo caso, para la historia electoral mexicana, la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990, significó un salto cualitativo extraordinario, que resulta, empero, difícil de apreciar, si no se revisan con mirada acuciosa las legislaciones precedentes.

Paulatinamente hemos venido construyendo una nueva normalidad electoral, donde la dirección de los procesos electorales recae en un poder autónomo, donde los resultados electorales se presentan cada vez con mayor precisión y celeridad y donde los delitos electorales -que ni siquiera estaban definidos legalmente antes del COFIPE- se castigan ahora con absoluta severidad. En este punto, el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal establece las tipologías y penas para los "Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos", en los cuales, *por considerarse intencionales*, no se otorga el beneficio de la libertad provisional (3).

Este cambio ofreció oportunidades de desarrollo profesional para muchos interesados en la cultura y las estructuras políticas, aunque no necesariamente desde la perspectiva de alguna corriente o fuerza política determinada, sino desde la perspectiva del desarrollo de los procesos y la cultura democráticos.

El presente informe tiene como tema central la elaboración de un proyecto para la creación del Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica (CNCEyC) del Instituto Federal Electoral (IFE). Dicho proyecto fue encargado al Lic. Javier Humberto Romero Gudiño como coordinador general, quien invitó al Lic. Fernando González Sánchez como coordinador jurídico y a mí como coordinador académico.

Cabe señalar que dicha invitación ocurrió luego de que había desempeñado diversos trabajos en el IFE y luego de varios meses de colaborar semanalmente con artículos de opinión sobre el acontecer político nacional, no mayores de dos cuartillas, que aparecían publicados en la edición vespertina de

un diario de circulación nacional: "Ultimas Noticias" de "Excelsior", lo que ocurrió de manera ininterrumpida durante cinco años, desde 1989 hasta 1994.

Dichos trabajos tuvieron como rasgo común analizar las diversas coyunturas que semana a semana protagonizaban el debate político nacional, desde la perspectiva de la modernización del Estado en México. La recurrencia de temas electorales y en particular de discusiones sobre reformas electorales durante el periodo referido, explican el proceso por el que me fui adentrando en esta materia, hasta colaborar de lleno en el Instituto Federal Electoral, primero como asesor de la Junta Local en el D. F. en materia de desarrollo de la cultura política; luego, como coordinador académico del proyecto en comento; y, finalmente, como Vocal Ejecutivo y Presidente del Consejo en el 1er. Distrito Electoral Federal del Distrito Federal,

La primera parte del informe se ocupa de señalar los antecedentes políticos y jurídicos del COFIPE, particularmente en lo relativo a las tareas de capacitación electoral y difusión de la cultura política; la segunda parte, plantea los antecedentes que dieron origen al proyecto, el contexto institucional en que se inscribe y que está puntualmente señalado en el COFIPE, así como las principales consideraciones metodológicas que fue necesario atender para su desarrollo; la tercera parte describe las propuestas centrales del proyecto y presenta una somera valoración crítica de sus alcances y limitaciones. El proyecto, cabe decirlo, no fue llevado a la práctica por las autoridades del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, se presenta un marco de reflexiones sobre los principales conceptos socio-políticos que se articulan en el proyecto, tales como Estado, Gobierno, Sistema Electoral y Régimen Electoral, así como una reflexión sobre los procesos democráticos en América Latina, donde se inserta el proceso mexicano como un caso notabilísimo.

Durante la realización del Proyecto tuve la oportunidad de constatar la calidad profesional y humana del Lic. Humberto Romero Gudifo y la amistad entrañable de José Fernando González y Roberto Ahumada Flores, así como el talento generoso y desinteresado del Mtro. Jesús Reyes Govantes. Por cuanto a la integración del presente informe, agradezco profundamente al Mtro. José Antonio Matesanz su orientación, dedicada y generosa, para la elaboración de este trabajo. A las Maestras Beatriz Ruiz-Gaytán y Norma de los Ríos, su apoyo y ejemplo permanentes. A los profesores Guadalupe Rodríguez de Ita y Rafael Campos, su disposición para revisar y enriquecer este trabajo.

Y desde luego, todo mi agradecimiento, por su amor y por su aliento, para Elvira, Beto y Julio Ernesto.



## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN-----</b>	<b>2</b>
<b>I.EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-----</b>	<b>10</b>
<b>1.1 ANTECEDENTES-----</b>	<b>10</b>
<b>1.2 LA DIFUSIÓN Y EL DESARROLLO DE LA CULTURA POLÍTICO-ELECTORAL, COMO INSTRUMENTO BASE DE LA REFORMA-----</b>	<b>27</b>
<b>II.DESCRIPCIÓN DE LA TAREA Y METODOLOGÍA-----</b>	<b>29</b>
<b>2.1 ANTECEDENTES DEL PROYECTO-----</b>	<b>29</b>
<b>2.2 MARCO INSTITUCIONAL-----</b>	<b>30</b>
<b>2.2.1 Órganos Centrales-----</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 Las Reformas al COFIPE-----</b>	<b>36</b>

<b>2.2.3 Órganos Locales y Distritales</b> -----	<b>38</b>
<b>2.3 METODOLOGÍA</b> -----	<b>40</b>
<b>2.3.1 Perfil del Capacitando Adulto</b> -----	<b>40</b>
<b>2.3.2 El Proceso de Capacitación</b> -----	<b>43</b>
<b>2.3.3. Consideraciones Técnico-Administrativas</b> -----	<b>44</b>
<b>III. VALORACIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO</b> .....	<b>50</b>
<b>3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> -----	<b>50</b>
<b>3.2 PROPUESTAS DE SOLUCIÓN</b> -----	<b>52</b>
<b>3.2.1 Modelo Didáctico</b> -----	<b>60</b>
<b>3.2.2 Modelo de Capacitación</b> -----	<b>63</b>
<b>3.2.3 Sistema de Capacitación</b> -----	<b>66</b>

<b>3.3 VALORACIÓN CRÍTICA-----</b>	<b>67</b>
<b>IV. REFLEXIONES SOBRE LA DISCIPLINA EN QUE SE INSCRIBE EL PROYECTO-----</b>	<b>71</b>
<b>4.1 MARCO CONCEPTUAL: ESTADO, GOBIERNO Y ORDEN JURÍDICO-----</b>	<b>71</b>
<b>4.2 SISTEMAS ELECTORALES-----</b>	<b>77</b>
<b>4.3 NOTAS SOBRE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA -----</b>	<b>83</b>
<b>CITAS-----</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.-----</b>	<b>101</b>

## **I . EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .**

### **1.1. Antecedentes.**

Una de las principales vertientes para el desarrollo profesional del egresado de la Licenciatura en Estudios Latinoamericanos, la constituye el análisis de la realidad sociopolítica de nuestros países y, más aún, la posibilidad de interactuar con esta realidad, a fin de contribuir a superar sus más graves problemas sociales, como lo son la pobreza, la desigualdad y el autoritarismo. El presente informe se ocupa de la experiencia personal que tuve con relación a los procesos de ampliación y perfeccionamiento de los procesos electorales en México durante el periodo 1990-1994, que a mi juicio constituyen un antecedente valioso y acertado para consolidar una nueva legalidad democrática en nuestro país.

En este sentido, podemos reconocer que nuestra circunstancia más inmediata, la circunstancia mexicana, se ha visto marcada en la última década por el agotamiento de los mecanismos tradicionales de control y participación política, es decir, por el agotamiento del sistema político surgido del movimiento armado de 1910-17, luego de que se agotara también, y de manera por demás estrepitosa, el "milagro económico mexicano" el cual, con todo y sus profundas inequidades, permitió al país sostener tasas de crecimiento históricas, durante cerca de tres décadas (1940-1970) (1).

Este doble proceso -agotamiento del sistema político y agotamiento del modelo económico- encontraron en el movimiento estudiantil de 1968 y más tarde,

en el controvertido proceso electoral de 1988, dos notables puntos de coincidencia, que marcan a su vez, un importante periodo para la gestación de un cambio democrático en nuestro país. En ambos casos ocurrió "una explosión de los mecanismos tradicionales de participación social, definidos por una tradición monolítica y autoritaria " en el ejercicio del poder político (2).

Al referirse a la singularidad e importancia del movimiento estudiantil del 68, Carlos Monsiváis anota lo siguiente:

"1968 no es sólo la densidad homicida de Tlatelolco. Es también la primera resistencia masiva a la arbitrariedad policiaca y gubernamental que la capital conoce en varias décadas..."De 1959 a 1968, las escasas reservas capitalinas de autonomía y protesta concluyen en forma monótona...No hay *conciencia nacional* y los rencores locales o las querellas estatales no molestan demasiado"... "En verdad es épica la decisión de construir una democracia y una moral política al precio literal de la vida"... "Los sectores medios, mayoría del movimiento estudiantil, aportan [a este] una demanda social y cultural: la modernización...[pero] sin democracia política, se intuye con vaguedad iluminadora, no puede darse la modernización cultural". (3).

Veinte años más tarde, la crisis electoral de 1988, dio impulso a un amplio proceso de reforma y apertura política, en el que todavía nos encontramos inmersos.

Para reconocer en su justa dimensión este viraje y, en consecuencia, la dinámica que ha experimentado este proceso (en el cual la modernización política democrática ha cobrado cada vez mayor sentido de urgencia y centralidad), es pertinente revisar con cierta acuciosidad los fundamentos del modelo postrevolucionario, que tuvo como base ideológica la aceptación de tres identidades (mercado=nación, gobierno=nación y partido=nación), cuyo desarrollo configuró una versión oficial, hegemónica y excluyente del nacionalismo mexicano. (4)

La primera de estas tres identidades es la que asoció al proyecto nacional con la consolidación del mercado nacional, concebido éste como un espacio económico cerrado. Es así que durante la década de los treinta, el proyecto económico de la élite revolucionaria comenzó a definirse en función de la industrialización nacional. En un estudio clásico sobre el desarrollo de México en el presente siglo, Roger Hansen advierte lo siguiente:

"Si bien es verdad que la paz del PRI ha sostenido la ... tasa de crecimiento económico, a su vez, el desarrollo económico de México ha facilitado considerablemente la resolución del perenne problema de la política mexicana y en esa forma ha contribuido directamente a la estabilidad política"(5).

El proyecto industrializador (sustitución de importaciones/desarrollo estabilizador), aunque resultaba, en principio, obligado por la crisis económica mundial de 1929-33 y después por la reconversión hacia la industria bélica de las principales potencias, apareció a los ojos de la élite postrevolucionaria, no sólo como una propuesta económica eficaz, sino también como el mejor instrumento

para responder a los reclamos de las mayorías, resumidos entonces en la demanda de justicia social.

En estas circunstancias, el esfuerzo nacional se comprometió con el proyecto industrializador, aun a costa de la descapitalización del sector primario y particularmente, de los campesinos. Una condición del proyecto industrializador fue el cierre del mercado nacional en favor de los capitalistas locales; tal era, al menos, la intención explícita de los gobiernos postrevolucionarios. El mismo Hansen señala, a manera de ejemplo, lo siguiente:

"[El mercado interno mexicano fue] altamente protegido, lo que se debe al compromiso adquirido por el gobierno mexicano con respecto a la industrialización a partir de los años de Cárdenas... y particularmente durante las presidencias de Manuel Ávila Camacho..., Miguel Alemán... y Adolfo Ruiz Cortines -y agrega- Dos son las políticas principales que se han empleado para aislar al productor nacional de la competencia extranjera. En los primeros años se acudió a la protección arancelaria en proporciones considerables para impulsar a los inversionistas nacionales a iniciar empresas que sustituyeran a las importaciones... [otra política fueron] las devaluaciones monetarias..."(6).

Estas medidas fueron asociadas con un discurso oficial que identificó al nacionalismo con la promoción de la economía nacional, es decir, con el consumo de los productos locales, de grado o por la fuerza. Y aún más, lo identificó con la conceptualización del espacio económico local, del mercado nacional, como una de las dimensiones esenciales del ser nacional. Incluso el

empresariado dejó a la élite revolucionaria un amplio espacio para la capacidad de maniobra política, como parte de su cuota al modelo de desarrollo industrializador:

"El proyecto de Nación surgido de la Revolución y el éxito del mismo en el campo económico -en términos de crecimiento-, provocó no sólo que el empresario no recibiera una amenaza a sus intereses, sino que creó una suerte de unidad de objetivos entre los dirigentes del país y los empresarios, lo que derivó en un acuerdo tácito en el que las funciones de hacer política y gobernar correspondían fundamentalmente a la clase política y las de producir, a la iniciativa privada" (7).

Cabe señalar, sin embargo, que esta "división del Trabajo" planteada entre las élites política y económica fue fracturándose paulatinamente, con altos costos tanto para la salud económica del modelo, que se vio distorsionado por la emergencia de formidables capitales amasados en la actividad política al amparo de corruptelas como el contratismo o las concesiones de carácter monopólico como también para la viabilidad de la élite política, que se vio infiltrada por miembros prominentes de la burguesía nacional, cuya formación y perfil terminarían por fisurar el amplio "pacto social" que servía de base a los gobiernos postrevolucionarios:

"...El Estado -apunta Manuel Villa-, organizó a la sociedad y la sociedad organizó los negocios públicos; transposición de valores y responsabilidades que hizo de gobernantes empresarios y de empresarios fiduciarios de los gobernantes..."(8).



Una consecuencia notable de este proceso es la internacionalización de los capitales político-económicos del país, acelerada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid. Este fenómeno ha convertido en acreedores de la deuda pública y privada a los miembros más prominentes de la élite político-económica, merced a sus depósitos e inversiones en organismos financieros externos, lo cual contribuye a explicar, en alguna medida, la línea de "pagar todo y a toda costa", asumida por las autoridades nacionales frente al problema de la deuda externa (9).

Una segunda característica del sistema político mexicano de la postrevolución que contribuyó a mantener estables los canales de control y participación política, tiene que ver con el sobredimensionamiento de la figura presidencial, esto es, con el presidencialismo.

"Este se finca en un reduccionismo conceptual tal que, a los ojos de las mayorías, la idea de *nación* se identifica con la de *Estado*, y en particular con un '*Estado de unidad nacional postrevolucionario*'; la idea del Estado, se vuelve idéntica también a la idea de Gobierno; y aún más, la idea de Gobierno se reduce luego a la del Ejecutivo Federal y a éste se le identifica, finalmente, con la persona del Gobernante en turno..." (10).

Por su parte, Manuel Villa explica el fenómeno del presidencialismo mexicano en los siguientes términos:

"A la institución erigida en 1929 con el poder del César republicano, el presidente Cárdenas le dio sustento popular, pero no

consiguió erradicar los vicios de sus prácticas...Y de nueva cuenta la reforma y la ampliación de las bases de sustento de la presidencia, al incorporar a las masas del partido, se hizo con lo que había. Y lo que había estaba socializado en las viejas mañas, maneras y métodos del caudillo: sombra tutelar que se resiste a retirarse de nuestro régimen. La presidencia se consolidó como institución nacional-popular, pero el presidente quedó condenado a seguir gobernando como caudillo; la contradicción que alimenta al salitre destructor del régimen"(11)

Así, en el México postrevolucionario no es un barbarismo hablar, por ejemplo, del "cardenismo", del "alemanismo " o del "echegarriato ", no sólo como periodos o estilos particulares de gobierno, sino también como configuraciones y proyectos estatales con rasgos específicos y diferenciados, por gracia o desgracia de la voluntad de un solo hombre.

Durante décadas, los presidentes en turno pudieron presentarse como una encarnación viva del consenso y la voluntad nacionales, lo cual les permitía, en un contexto cerrado como el que privaba, gozar de una libertad decisional prácticamente irrestricta. El debate sobre los estilos personales de gobierno y sobre las corrientes o " ismos " dentro de la élite, sustituyó al debate entre las ideologías y estrategias de los Partidos Políticos, al menos por lo que toca a su centralidad en la vida nacional.

Finalmente, las condiciones básicas para la institucionalización de los mecanismos de poder en cuanto al ordenamiento de los esquemas de participación política, se fincaron principalmente en dos procesos, a saber: la incorporación de las diferentes corrientes políticas, locales y nacionales, en un

sólo partido político y la formación de grandes corporaciones sectoriales para canalizar la participación de la sociedad en el diseño y en el accionar del Estado postrevolucionario. La unanimidad y el corporativismo constituyen así, los supuestos básicos en la construcción de la tercera identidad que apuntaló al sistema político mexicano: la identidad entre " la Nación " y "el Partido", el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus antecesores. Al respecto, Luis Javier Garrido anotaba, en su tesis doctoral, lo siguiente:

"Fincado en un presidencialismo particularmente fuerte y en un partido que no ha dejado de reclamarse 'de la Revolución', el régimen mexicano parece tener una solidez incomparable...El PRI se presenta ... como una organización de masas sin paralelo, que reposa esencialmente en la adhesión colectiva...De acuerdo con los datos proporcionados por sus propios dirigentes, la membresía del Partido ... no ha dejado de corresponder a aproximadamente una quinta parte de la población del país, por lo que éste no puede ser comparado a ninguna otra organización [en el mundo] (12)."

Luego de su fundación en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), se convirtió en una organización política heterogénea y hegemónica, a cuyo interior se dirimían los asuntos nacionales. En un estudio clásico sobre el nacimiento del PRI (13), Alejandra Lajous apunta algunos rasgos como "el pragmatismo" y "la centralización", como elementos esenciales de la nueva organización que le permitirían consolidarse y permanecer en poder.

La alineación de las más diversas corrientes con el partido en el poder, o bien, el opositorismo fundamentalista y exacerbado de los detractores del

partido "oficial", constituyeron aspectos centrales, definitivos y definitorios, de cualquier aspiración, proyecto o discusión políticos. La élite logró identificar al PNR y sus herederos con la Nación y, en consecuencia, pudo identificar en la conciencia colectiva al "Partido " con la " Nación "(14). Como fundamento de esta idea, Ruiz Massieu apunta con relación a los gobiernos priístas, lo siguiente:

"...el PRI...inicia su ya larga vida mostrando una enorme capacidad de conciliación y entendimiento que le permitió por largo tiempo actualizar y ampliar su entramado de alianzas con todos los agentes políticos que el desarrollo fue generando...bien pronto arriba también a un entendimiento con los empresarios: no se les incorpora gremialmente al partido -como se hizo con los trabajadores, campesinos y militantes- pero se entabla un entendimiento básico que se va modificando permanentemente"(15).

No había lugar a disidencias; no, al menos, a disidencias legítimas. O se estaba "con el Partido ", o se estaba " contra la nación "; como también, se estaba contra la nación si se cuestionaba la autoridad *cuasi* absoluta del presidente en turno; o si se atentaba contra la trama de intereses económicos articulados en torno del " proyecto industrializador ".

De esta manera, en el magro sistema de partidos, conformado, salvo por el caso de Acción Nacional (1939), por escisiones del propio partido hegemónico - Partido Popular, luego Popular Socialista (PPS), 1946 y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 1954- las oposiciones recibían condenas escandalosas y lapidarias. Por encima de cualquier estrategia de diálogo posible, destacaba la tozudez de una élite que se veía a sí misma, a sus intereses y a su

Partido, como la única expresión legítima de los intereses económicos y políticos de la nación. Y para preservarlos no tenía reparos en utilizar todos los recursos a su alcance.

La razón de Estado, nada menos, se esclarecía en la voluntad del presidente en turno y se operaba a través del Partido. Al menos, tal era la idea que se esgrimía como argumento de cohesión social. Empero,...

"como mecanismo de compensación ante lo cerrado ( y soterrado ) de la actividad política, se mantuvo perenne la esperanza, siempre parcialmente cumplida, de alcanzar la Justicia Social " (16).

Al respecto, Roger Hansen hace notar lo siguiente:

"Las clases mexicanas superior y media constituían menos del 17 por ciento de la población mexicana total en 1940; para 1963 esa cifra se había duplicado aproximadamente. En 1963 más del 30 por ciento de las familias mexicanas ganaban más de 15000 pesos al año y a partir de entonces la tasa y la estructura del crecimiento económico sugieren que ha seguido creciendo con rapidez la proporción de la población total que, de acuerdo con su ingreso, puede designarse como clase media o incluso elevada" (17).

Es claro que en el contexto descrito, la democracia y, desde luego, los procesos electorales, carecían de interés práctico en el diseño y la funcionalidad del sistema político. La impronta del sistema postrevolucionario o del "priato",

como algunos le han denominado a las ocho décadas de hegemonía priista, fue el autoritarismo.

No se consideró necesario elaborar una legislación electoral rigurosa y exhaustiva durante los primeros años de este régimen, de manera que se mantuvo una misma Ley Electoral desde 1918 hasta 1946, cuando los primeros signos del "Milagro Económico Mexicano" se hacían presentes y era menester arribar con ropaje democrático a la guerra fría, para no dar pie a confusiones peligrosas entre *el autoritarismo autóctono, y el totalitarismo de los enemigos del "mundo libre"*.

La Ley Electoral de 1918-46 puede calificarse como *débil* ya que no planteó una organización permanente ni de nivel federal, tanto en relación con los organismos e instrumentos electorales, como con relación a los partidos políticos. Sin duda, esta laxitud en la legislación electoral, facilitó la consolidación de un régimen autoritario con las características metaconstitucionales como el que, terminó por erigirse durante este periodo.

En el marco de esta legislación, eran las autoridades municipales las encargadas de llevar a cabo las elecciones, incluyendo la integración del Padrón; los encargados de recibir la votación en las casillas, eran los primeros ciudadanos que se presentaban a votar -lo cual convertía la disputa por el control de las casillas, literalmente, en verdaderas batallas entre los simpatizantes de uno y otro bando- los requisitos para formar nuevos partidos políticos eran mínimos, pero estos no gozaban prácticamente de ninguna prerrogativa, por lo que se tenía un sistema de partidos escasamente consolidados.

Entre 1946 y 1977, se registraron cambios importantes en la legislación electoral, pero éstos siempre aparecían a la zaga de las profundas transformaciones sociales que generaba el éxito relativo del modelo de desarrollo.

La primera Ley Electoral Federal, promulgada en 1946, reglamenta (y endurece) los requisitos de existencia de los partidos políticos y establece la creación de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que contempló a su vez el funcionamiento de comisiones locales y comités distritales. Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela señala lo siguiente:

"(La Ley Electoral Federal de 1946)... estableció un parteaguas en la reglamentación electoral al definir jurídicamente a los *Partidos Políticos Nacionales*, la característica de ser *nacionales*, elemento que produjo a través de la reglamentación y el concepto citado la reducción de los Partidos en las contiendas electorales, sobre todo a nivel regional, la ley de 1946 ... fue la primera en regular ... la figura de la coalición entre partidos, también estableció los requisitos para el registro y la cancelación temporal y definitiva de los Partidos Políticos" (18).

Cabe señalar, por cierto, que esta legislación abrió la puerta jurídica, para la proscripción del Partido Comunista Mexicano, lo cual se operó en ese mismo año.

En 1951 se promulgó una nueva ley que definió como órgano temporal responsable de las elecciones a la Comisión Federal Electoral, donde

participaban, así fuera de manera marginal, representantes de los Partidos políticos. Otros avances importantes en este periodo, producto de sucesivas reformas, fueron el otorgamiento del voto a la mujer en 1957 y la elección de diputados de partido en 1963 (19).

Luego del movimiento de 1968, se presentaron otras reformas importantes, aún dentro de la reactividad y limitaciones ya señaladas: en 1969 se disminuyó de 21 a 18 años la edad para votar; en 1972, se redujeron las edades mínimas para ser diputado o senador, de 25 a 21 años y de 35 a 30 años, respectivamente; y en 1973 se promulgó una nueva legislación que sistematizó las reformas anteriores e introdujo un sistema de prerrogativas en materia fiscal y de tiempos de radio y T.V. para los partidos políticos.

En todo caso, lo significativo fue la preocupación por consignar en la legislación electoral los cambios más relevantes que estaban ocurriendo en la esfera política y social; la legislación electoral permaneció como una variable dependiente y de escasa relevancia, en el marco de las drásticas transformaciones estructurales, férreamente encauzadas por el autoritarismo consustancial del priato.

Entre 1977 y 1988, se estableció un tercer periodo que se significó por una participación más relevante de la normatividad y la política electoral. Así, bajo el impulso de Jesús Reyes Heróles, se promulgó una nueva legislación electoral, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE, que de inmediato acusaría profundas transformaciones en el sistema de partidos y en el nivel y los términos de competencia de los procesos electorales federales. Es, a partir de esta reforma, cuando la fortaleza y pluralidad del sistema de partidos



aparece como un rasgo no sólo formalmente saludable, sino estructuralmente necesario para la estabilidad y el desarrollo político del país (20 ). De hecho, con la promulgación de esta nueva legislación se incorporan a la vida política, con calidad de partidos políticos, las siguientes organizaciones: el Partido Comunista Mexicano (PCM), después Partido Socialista Unificado de México (PSUM), Partido Mexicano Socialista (PMS) y, finalmente Partido de la Revolución Democrática (PRD); el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), después PMS; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), después Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); el Partido Social Demócrata (PSD) y el Partido Demócrata Mexicano, (PDM).

Cabe señalar, a manera de crítica, que la LOPPE buscó reconocer y aun estimular, sobre todo, la especificidad y la consistencia ideológica de las organizaciones políticas. Con base, en este elemento, se conformó un sistema de partidos amplio y ciertamente plural, pero escasamente representativo, donde podían estar legitimadas las más diversas ideologías pero no, necesariamente, los intereses de la sociedad.

La LOPPE estimuló la participación de los partidos políticos en las contiendas electorales y permitió una competitividad cada vez mayor en estos procesos. Sin embargo, el nuevo modelo jurídico adolecía de una falla significativa al no considerar la necesidad de realizar una tarea sistemática de educación política hacia la ciudadanía. Recaía en los propios partidos políticos la tarea de motivar en la ciudadanía su participación no sólo en la actividad política en general, sino también en los procesos electorales; procurar su desarrollo

político y enriquecer su cultura electoral, aunque con base en un sistema de prerrogativas inequitativo e insuficiente.

En tales circunstancias, los partidos pudieron realizar tareas de proselitismo pero no propiciaron, necesariamente, el desarrollo político de la sociedad, entendido esa como la divulgación de los valores democráticos y el perfeccionamiento de los procedimientos electorales, a través de los cuales se materializan ( 21).

La decisión de responder a una sociedad que demandaba mayores oportunidades de participación y reglas más claras en la acción política-electoral, devino en la obsolescencia de la LOPPE. Influyó en este proceso, la inconformidad de los capitalinos afectados por los sismos de 1985, los cuales revelaron al propio tiempo, la gran capacidad organizativa de la sociedad y la falta de liderazgo social por parte del gobierno; contribuyó también al agotamiento del modelo electoral lopezportillista, la incapacidad de los partidos políticos que entonces existían para asumir un genuino liderazgo social; y así como el accidentado proceso electoral de 1986 en Chihuahua, donde muy se planteó a la opinión pública que el gobierno le escamoteó al partido Acción Nacional el triunfo a la gubernatura (22).

Por lo anterior, en 1986 se promulgó una nueva ley electoral, el Código Federal Electoral, con el propósito de responder a los nuevos y más cerrados escenarios que planteaba la contienda política nacional, acicateado el régimen delamadridista tanto o más por la llamada crisis de la deuda, cuanto por el acelerado proceso de desarrollo político que registraba nuestra sociedad. La reforma del 86 evidenció la necesidad de replantear profundamente el régimen

electoral en el país hasta convertir al sistema de partidos en un contenedor efectivo de la insatisfacción social (23).

Sin embargo, los avances del Código Federal Electoral resultaron insuficientes frente a la polarización política de la sociedad, acelerada por el proceso de crisis y ajuste estructural instrumentado durante el gobierno de Miguel de la Madrid. De tal suerte que la sucesión presidencial se vio inmersa en un proceso de resquebrajamiento de la élite en el poder -tal es el caso de la salida de la Corriente Democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo de las filas del PRI,- y la ampliación de los escenarios de las competencias electorales.

Así, en el proceso electoral federal de 1988, contra todos los antecedentes, la coalición de izquierda que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como el candidato del Frente Democrático Nacional, obtuvo en cifras oficiales 5 millones 956 mil 988 votos, lo que representó el 31.12% del total, frente al 50.36% que obtuvo el PRI. Adicionalmente, los resultados preliminares oficiales para el área conurbada del Valle de México constituyeron un motivo de incertidumbre y agitación postelectoral muy poderoso, en razón de que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, con 1'986,685 votos, prácticamente duplicó a la del candidato del PRI, con 1'033,794 votos y a la del PAN con 829,483 votos. A raíz de este proceso, la composición de la Cámara de Diputados otorgó al PRI una ventaja de solamente 20 diputados respecto de los partidos de oposición en su conjunto y, por primera vez en su historia, el partido del poder no alcanzó la mayoría necesaria para realizar por sí mismo reformas constitucionales. (24)

La agitación postelectoral halló cauce institucional en la reforma electoral de 1989-90, misma que inaugura un proceso de apertura marcado por una nueva realidad jurídica y política en el país, basada en el perfeccionamiento de los procedimientos electorales y la ampliación de los escenarios de competencia política. En esta etapa, los partidos de oposición comenzaron a acceder, y cada vez con mayor celeridad, a niveles de poder antes inaccesibles, como lo son escaños en el senado, mayorías en los congresos estatales y gubernaturas, todo ello por la vía electoral (así sea como consecuencia directa o indirecta de estos procesos).

La etapa presente está marcada por graves contradicciones, como lo son los desfases entre la calidad técnica de las legislaciones estatales entre sí y respecto de la legislación federal; la ausencia de una cultura política que facilite la comprensión del fenómeno electoral en cuanto tal, de manera que se superen las prácticas de manipulación del electorado por parte de las autoridades ya constituidas, sean estas del partido político que fueron; el encono entre las organizaciones políticas, que rebasa y desconoce cualquier acuerdo con los adversarios; la desvinculación entre las actividades que desarrollan los organismos partidistas, y el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral en materia de promoción de la cultura política, entre sí y con las instituciones educativas, y sindicales y la sociedad en general.

## **1.2. La Difusión y el Desarrollo de la Cultura Político-Electoral, Como Instrumento Base de la Reforma Política.**

La apertura democrática ha ofrecido una valiosa oportunidad de vincular la tarea analítica con la vivencia, en la práctica, de una nueva realidad política y jurídico-electoral. Esta última, vale decirlo, constituye el elemento central para la instrumentación y la consolidación fáctica de la propia apertura.

En febrero de 1991 ingresé al recién creado Instituto Federal Electoral (IFE) como asesor en la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local Ejecutiva del IFE en el Distrito Federal. Durante ese año, la tarea primordial consistió en instrumentar el nuevo marco legal de la capacitación electoral en el primer proceso electoral federal que tocaba realizar al Instituto.

En términos generales, esta experiencia resultó muy positiva, al grado de que prácticas habituales como la improvisación de las mesas directivas de casilla, que solía ocurrir en procesos anteriores y que servía de expediente para integrarlas principalmente con miembros del partido en el poder, prácticamente fueron erradicadas como elemento significativo para el desarrollo aceptable del proceso electoral, al menos en el Distrito Federal (25).

Al cabo del Proceso Electoral, el trabajo se concentró en la integración de la parte relativa al área de Capacitación Electoral y Educación Cívica, para la integración de la Memoria del Proceso Electoral; cabe señalar que la sola integración de estos documentos que se publicaron y distribuyeron en 1993, constituyó una aportación trascendental del IFE a nuestra tradición electoral.

Mi experiencia profesional ha estado vinculada al Instituto Federal Electoral desde su creación, en octubre de 1990; la oportunidad de participar en el Proyecto para la Creación del Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica que me ofreció el Lic. Javier Humberto Romero Gudiño, me permitió conocer la perspectiva de los tres niveles de integración del Instituto Federal Electoral: nacional, local o estatal y distrital; así como desempeñar tareas analíticas, docentes, técnico-electorales y ejecutivas, cuya realización ha permitido enriquecer mi desarrollo profesional.

En las tareas descritas, la perspectiva ofrecida por la formación como egresado de la Licenciatura en Estudios Latinoamericanos resultó un elemento importante para integrar, entre otros, los siguientes aspectos: la identificación de los procesos políticos nacionales con los ocurridos en el resto de la región; reconocer las perspectivas de disciplinas que, siendo diversas, comparten como preocupación central el estudio de las relaciones que establecen los hombres en su relación política y social, como es el caso del derecho, la ciencia política y la didáctica; y la oportunidad de contribuir a superar los esquemas autoritarios que tanto frenan y lastiman el desarrollo de los países latinoamericanos, así sea de manera tan limitada como lo puede ser el trabajo que aquí se comenta.

## **II . DESCRIPCIÓN DE LA TAREA A DESARROLLAR Y LA METODOLOGÍA.**

### **2.1 Antecedentes del Proyecto.**

La elaboración del "Proyecto para la Creación del Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica" (CNCEyEC), fue acordada por el Director General del Instituto con el Lic. Humberto Javier Romero Gudíño, a la sazón Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local Ejecutiva del IFE en el Distrito Federal, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Para la realización de este trabajo, el Lic. Romero Gudíño, en su calidad de Coordinador General del Proyecto, convocó al Lic. Fernando González Sánchez como Coordinador Jurídico del mismo y a mí como Coordinador Técnico-Académico. Aunque se intentó ampliar el equipo de trabajo, esto no fue posible tanto por restricciones presupuestales, como por la dificultad de equilibrar los puntos de vista de los eventuales candidatos a sumarse al equipo, el cual finalmente permaneció sólo con los tres integrantes ya mencionados (1).

Como base para la elaboración del Proyecto, se tomó la valiosa experiencia acumulada durante el desarrollo del Proceso Electoral de 1991 en el Distrito Federal, cuyos resultados fueron ponderados de manera muy favorable por las autoridades de la Junta General Ejecutiva y aun del propio Consejo

General, así como las conclusiones aportadas durante la Primera Reunión Nacional de Vocales Locales, celebrada en diciembre de 1991, a unas semanas de que concluyera la primera gran prueba para el Instituto Federal Electoral y para el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

## **2.2 Marco Institucional.**

La elaboración del Proyecto para la integración del CNCEyEC se vio estrictamente enmarcada en la normatividad establecida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo cual se establecen en éste apartado las características generales más notables de dicho ordenamiento.

El COFIPE está integrado por ocho libros, divididos a su vez en 372 artículos regulares y 16 artículos transitorios. Es en este ordenamiento, donde efectivamente se resuelve la integración y funcionalidad del sistema electoral, entendido como...

"El conjunto ordenado y coherente de elementos que, relacionados e interdependientes entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio" (2).

Podemos distinguir, al menos, dos acepciones del sistema electoral: una, en *sentido amplio*, que incluye el marco institucional, las normas y procedimientos necesarios para el desarrollo del proceso electoral, desde la preparación de las



elecciones hasta su calificación; y otra, en *sentido estricto*, que se refiere a los mecanismos para la contabilización de los votos y para su traducción en los espacios de representación política de la sociedad. Ambas acepciones están comprendidas en el COFIPE, desde su versión original en 1990.

Es el Libro Tercero del COFIPE el que se ocupa de la estructura, funciones y atribuciones del "organismo público" al que hace alusión el artículo 41 constitucional, como encargado de "la función" electoral. Este organismo es el Instituto Federal Electoral... "autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones" (3).

De acuerdo al texto de la ley, el Instituto Federal Electoral cuenta con tres tipos de órganos: 1.-De dirección; 2.-Ejecutivos y técnicos, y; 3.-De vigilancia, que se estructuran, en tres niveles de competencia: 1.-Nacional, a través de los órganos centrales; 2.-Local o estatal, a través de delegaciones; y 3.-Distrital, a través de subdelegaciones. También son considerados como niveles de competencia el municipal, a través de oficinas municipales, y el seccional, a través de las mesas directivas de casilla que se instalan el día de la elección.

### **2.2.1 Órganos Centrales.**

El nivel Central se integra por la Junta General Ejecutiva y el Director General, como órganos de carácter ejecutivo y técnico; el Consejo General, como órgano superior de dirección; y la Comisión Nacional de Vigilancia, como órgano superior de vigilancia, abocado específicamente a la supervisión de las tareas que realiza la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

### **La Junta General Ejecutiva.**

Por su parte, la Junta General Ejecutiva está integrada por el Director General, el Secretario General y seis Direcciones Ejecutivas, a saber:

1. Del Registro Federal de Electores;
2. De Organización Electoral ;
3. De Prerrogativas y Partidos Políticos;
4. Del Servicio Profesional Electoral;
5. De Capacitación Electoral y Educación Cívica; y,
6. De Administración.

### **El Consejo General.**

Por su parte, la integración del Consejo General ha sido centro de enconados debates y constantes reformas. Originalmente, el COFIPE consideraba una composición de suyo novedosa, pero que resultó a la postre, muy limitada en su propósito de equilibrar los pesos y contrapesos de los principales agentes políticos interesados en el proceso electoral -la sociedad, los partidos políticos y el gobierno-, ya que otorgaba una sobrerrepresentación evidente y excesiva al partido mayoritario, lo que predeterminaba el sentido de las resoluciones.

### **Integración del Consejo General en 1991:**

Un Consejero del Poder Ejecutivo, que a su vez preside el Consejo General (en la práctica, esta figura ha sido ocupada invariablemente por el Secretario de Gobernación)

Cuatro Consejeros del Poder Legislativo, dos por cada Cámara, y en cada caso, uno de la mayoría y otro de la primera minoría (en la práctica y hasta octubre de 1994, dos posiciones del PRI, una del PRD por el senado y una del PAN por la Cámara de Diputados)

Seis Consejeros Magistrados, cuyo número podía aumentar si lo hiciera el número de representantes de los partidos políticos. En la práctica, estas figuras, cuyo propósito original era el de representar "a la sociedad sin partido", mediando entre las distintas fuerzas políticas, se integró con juristas notables, que si bien fueron puntillosos vigilantes del cumplimiento de la ley, desempeñaron un papel muy limitado, acaso precisamente por esta circunstancia que tornó más legalista que política su actuación.

En cuanto al sentido del voto de los Consejeros Magistrados, no obstante la imparcialidad demostrada, vale recordar que, en última instancia, sus nombramientos fueron aprobados por la Cámara de Diputados *a propuesta del Poder Ejecutivo, lo que permite suponer, razonablemente, "un sesgo pro sistema".*

Diez Representantes de los Partidos Políticos, de acuerdo a los resultados obtenidos en la elección federal inmediata anterior:

Cuatro del Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Dos del Partido Acción Nacional (PAN)

Uno del Partido Popular Socialista (PPS)

Uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Uno del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)

Uno del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Los siguientes Partidos acudieron a las Sesiones del Consejo, con voz, pero sin voto:

El Partido Ecologista de México (PEM).

El Partido del Trabajo (PT).

El Partido Demócrata Mexicano (PDM).

El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Cabe señalar que para el Proceso Electoral Federal de 1994, el PRT perdió su registro y no contendió. En tanto que el PT, el PDM y el Ecologista - ahora denominado Partido Verde Ecologista de México (PVEM)-, aunque habían perdido el registro condicionado con que contendieron en 1991, obtuvieron en el *interin* su registro definitivo y adquirieron, su derecho a voto, al menos en tanto lo tuvieron los Representantes Partidistas; es decir, hasta la entrada en vigor de la Reforma del 18 de mayo del 94, que será comentada más adelante. (4).

También asistían con voz, pero sin voto, el Director General y el Secretario General, éste último en calidad de Secretario del Consejo.

En términos estrictos, el partido mayoritario contaba, de entrada, con siete de los veintiún votos posibles: uno del presidente; dos, de los cuatro correspondientes al poder legislativo; y cuatro directamente asignados al PRI. Sin embargo, este número podría aumentar si consideramos que, en la práctica, frente a una votación extrema, los seis Consejeros Magistrados se colocarían, por definición del lado del PRI, dado que fue el presidente de la República quién turnó sus nombres al Congreso para la aprobación de sus cargos.

Por lo anterior, la integración descrita fue impugnada constantemente por los Partidos Políticos de oposición. Sin embargo, no fue sino hasta 1994, en pleno proceso electoral y como consecuencia del "Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia", firmado por ocho de los nueve partidos políticos nacionales a raíz de los acontecimientos en Chiapas, cuando la composición del Consejo General cambió y, cabe decirlo, lo hizo radicalmente (5).

La presidencia permaneció en el representante del poder ejecutivo, pero perdió el *voto de calidad* en caso de empate.

La representación del Congreso se mantuvo sin cambios: dos Senadores y dos Diputados.

Los Consejeros Magistrados fueron sustituidos por Consejeros Ciudadanos. Estos ya no fueron propuestos por el presidente de la República, sino por las diferentes fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Para su aprobación, debieron contar, al menos, con dos tercios de la votación. En los hechos, estas figuras fueron ocupadas por intelectuales y académicos destacados, sobre todo, por su pertinaz crítica al autoritarismo (6).

La representación de los partidos políticos adquirió un carácter paritario (sólo un representante por cada partido), conservaron su voz en el Consejo y su participación en las Comisiones que éste crea para el mejor cumplimiento de sus funciones , pero perdieron su derecho a voto.

El número de votos se redujo de veintiuno a once, de los cuales el PRI podría contar, incluso en casos extremos, sólo con tres; el PAN, con uno y el PRD, con uno. Luego de los resultados de 1994, el PRD perdió el voto que tenía como segunda fuerza en el Senado, de modo que el PAN tiene ahora dos votos, por tres del PRI. La gran novedad fue que la votación recayó en los Consejeros Ciudadanos y que su intención del voto resultaba -y resultó, en los hechos- impredecible.

### **2.2.2 Las Reformas al COFIPE.**

Por primera vez en la historia electoral mexicana, luego de la Reforma Electoral de 1994 el gobierno no tuvo el control del órgano encargado de realizar las elecciones.

Además de la Reforma de los órganos electorales, entre las elecciones Federales de 1991, (cuando se puso a prueba por primera vez el COFIPE), y las elecciones de 1994, es decir, entre 1992 y 1993 se operaron otros cambios igualmente importantes, como el establecimiento de la Credencial para Votar con Fotografía; el control y establecimiento de topes a los gastos de campaña; la necesidad de realizar un segundo sorteo para determinar a los funcionarios de Casilla, de entre aquellos que habiendo sido sorteados y capacitados para este fin, resultaron aptos; la inclusión de número de folio en las boletas electorales; el aumento de la penalización en los delitos electorales y el retiro del beneficio de la libertad bajo fianza para quienes resultaran procesados por este tipo de delitos; así como, la autorización para que los ciudadanos mexicanos que así lo deseen actúen como Observadores Electorales, contando para ello con amplias facilidades. También, a raíz del Acuerdo de enero de 1994, se instauró la figura de los "Visitantes Extranjeros", como un expediente para permitir la presencia de observadores externos en el proceso electoral (7).

La relevancia de cada uno de estos cambios en la evolución de nuestro sistema electoral, resulta extraordinaria. Cada una de estas reformas toca puntos nodales de una tradición electoral ciertamente autoritaria y tramposa, que ha sido definitivamente superada, al menos por lo que toca a los candados técnico-jurídicos, sobre todo, cuando se condenan las actitudes fraudulentas ya no sólo a la marginalidad en abstracto, sino a la cárcel en concreto (8).

Además de la Reforma legal, en los hechos, dirigentes del PRI, PAN y PRD en compañía de funcionarios de la Secretaría de Gobernación, realizaron una acuciosa revisión de las personas que desempeñaban los cargos más

directamente involucrados con el desarrollo del proceso electoral en el Instituto Federal Electoral, sea como funcionarios o como Consejeros Ciudadanos en los Consejos Locales y Distritales. Al respecto Jorge Carpizo, entonces presidente del Consejo General del IFE, señalaba en un balance previo a la jornada del 21 de agosto, lo siguiente:

"La revisión de la idoneidad del funcionario electoral y de los consejeros ciudadanos solicitada por los partidos, ha quedado concluida. Por consenso de los partidos se realizó la sustitución de 247 vocales, incluido el análisis riguroso de 19 de los 32 vocales ejecutivos locales; también se acordó el relevo de 170 consejeros ciudadanos..." (9).

### **2.2.3 Órganos Locales y Distritales.**

El esquema, las circunstancias y los cambios señalados para los órganos centrales, resultan similares en los órganos desconcentrados, las Delegaciones y las Subdelegaciones del Instituto.

Existe una Delegación en cada una de las Entidades de la República, y una Subdelegación en cada uno de los trescientos Distritos Electorales Federales Uninominales del país. Cada Delegación se compone de una Junta Local Ejecutiva, un Consejo Local y un Vocal Ejecutivo. Cada Subdelegación, se



compone de una Junta Distrital Ejecutiva, un Consejo Distrital y un Vocal Ejecutivo.

Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, están integradas por cinco vocales:

1. Ejecutivo;
2. De Organización Electoral ;
3. De Capacitación Electoral y Educación Cívica ;
4. Del Registro Federal de Electores; y,
5. Secretario.

Estas oficinas son las encargadas de realizar todos los trabajos y procedimientos necesarios para el buen desarrollo del proceso electoral, sus tareas son supervisadas y, en su caso, aprobadas por los respectivos Consejos.

Los Consejos están integrados de la siguiente forma:

- Presidente (el Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva)
- Secretario (el Vocal Secretario de la Junta respectiva)
- Seis Consejeros Ciudadanos

•Un Representante de cada Partido Político, con voz, pero sin voto.

•También asisten con voz, pero sin voto, el resto de los vocales de la respectiva Junta: de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Por su parte, existe en cada entidad y en cada distrito electoral, una Comisión de Vigilancia, para supervisar los trabajos que realiza el Registro Federal de Electores. Estas Comisiones no tienen un carácter resolutivo y participan en ellas representantes de los partidos políticos, de manera paritaria.

Las Juntas Ejecutivas y las Comisiones de Vigilancia son permanentes, en tanto que los Consejos funcionan solamente durante el Proceso Electoral. Las funciones y atribuciones de cada uno de estos órganos, incluyendo los de nivel central, están puntualmente señaladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su citado Libro Tercero.

## **2.3 Metodología.**

### **2.3.1 Perfil del capacitando adulto.**

La realización del proyecto para la creación del CNCEyEC partió de la base de reconocer que el principal universo de atención, tanto para los programas de capacitación electoral, como para los de formación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral, era la población adulta, en tanto que los programas sobre educación cívica y desarrollo político serían aplicables a la sociedad en general y particularmente a la población escolar o próxima a alcanzar la mayoría de edad.

Asumimos para la elaboración del proyecto que los adultos no aprenden de la misma manera que los infantes. Los adultos tienen ciertas características que hacen necesario plantear una metodología especial: son sensibles acerca de sus limitaciones, generan rechazo a regresar a un salón de clases y abrigan dudas de que se les pueda enseñar algo de utilidad, ya que por lo general saben más sobre algunas cosas que quienes pretenden capacitarlos; no están dispuestos a aceptar lo que se les dice sin antes confirmarlo con su propia experiencia.

Por otra parte, se puede caer en el error de considerar que los adultos, por el solo hecho de serlo, han alcanzado un desarrollo intelectual completo y por ende nada se les puede enseñar; sin embargo, esta apreciación es errónea ya que el aprendizaje es un proceso continuo que se prolonga por toda la vida.

Los adultos se perciben, por regla general, como personas ecuanímes, capaces de tomar sus propias decisiones y controlar su vida. Por esta razón sienten la necesidad de ser tratados con respeto y de ser considerados como personas únicas. Además, poseen una serie de habilidades y desarrollaron ya ciertas actitudes, de manera que les puede resultar muy difícil renunciar a ellas, para aceptar nuevas ideas.

El objetivo de la capacitación respecto a las habilidades, actitudes y eventuales resistencias de los adultos, se concibió como la inducción para aceptar nueva información y habilidades que pueden llegar a ser más válidas y útiles que las anteriores.

Para lograr lo anterior era necesario, en primera instancia, no limitar excesivamente -y de ser posible, no limitar simple y llanamente- el tiempo que requiere cada adulto en particular para aprender y potenciar los conocimientos que cada persona puede aportar al proceso de enseñanza aprendizaje.

Fue necesario, en consecuencia, considerar las mejores condiciones generales en que se debe desarrollar la capacitación a los adultos:

1.-Evitar situaciones que afecten su autoestima. En ocasiones, pueden resistirse a la autoridad del capacitador, en especial si se trata de un joven, pero llegan a sentir también gran dependencia de éste, por la novedad de la información que reciben .

2.-Evitar las barreras derivadas del estatus. Los adultos aspiran a obtener éxito en todo lo que hacen y muchos de ellos relacionan un alto estatus con una alta realización.

3.-Evitar los exámenes de corte tradicional que se aplican por lo general a los estudiantes. Los adultos, más que los jóvenes y los infantes, temen ser exhibidos como ignorantes, tienden a registrar más errores que éstos y persisten más tiempo en ellos. Una mala estrategia de evaluación puede bloquear el proceso de aprendizaje entre los adultos, de ahí que sea necesario vencer desde el principio los temores y resistencias.(10)

### **2.3.2 El Proceso de Capacitación.**

La capacitación constituye un cambio relativamente permanente en el comportamiento de los sujetos, que sucede como resultado de un proceso sistemático de aprendizaje. El aprendizaje puede ser una adición (cuando se incorpora nueva información); una substracción (cuando se eliminan actitudes consideradas negativas); una modificación, cuando se ajusta conocimiento nuevo al viejo. El aprendizaje puede traducirse en nuevas habilidades o en nuevas actitudes. El propósito de la capacitación es desarrollar nuevas habilidades; el de la educación es desarrollar nuevas actitudes (11).

El proceso de capacitación-educación debe incluir, cuando menos, los siguientes elementos:

a) Motivación. Los adultos están orientados a resolver problemas y son motivados por la curiosidad, el deseo de su propio desarrollo y la búsqueda de satisfacción a sus necesidades personales y profesionales. De manera que es necesario intentar entender las necesidades y expectativas de los participantes para programar y manejar la capacitación de manera relevante y satisfactoria; y,

b) Participación y Práctica. El proceso de enseñanza aprendizaje debe ser práctico y participativo, particularmente cuando se trata de un proceso de capacitación que, como ha sido señalado, busca desarrollar nuevas habilidades (12).

### **2.3.3 Consideraciones técnico-administrativas**

La decisión de proyectar el Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica se conceptualizó, en principio, como una acción enmarcada en el campo de las políticas públicas, desde la perspectiva del titular ejecutivo del órgano electoral. En este sentido, fue necesario reconocer cual sería la problemática que la creación del Centro Nacional del Capacitación Electoral y Educación Cívica buscaba resolver.

Para ello, fue necesario definir un ámbito de acción específico para el IFE respecto a la capacitación electoral y a la educación cívica.

En el primer caso, se consideró que la responsabilidad del IFE en materia de capacitación electoral trascendía el imperativo legal de integrar con ciudadanos aptos para dicha función las mesas directivas de casilla. Se consideró entonces que la capacitación electoral debería entenderse como una estrategia para ofrecer a todos los ciudadanos y, aún más, a los principales actores políticos del proceso electoral, la información necesaria para que comprendieran y, en su caso, aceptaran los procedimientos técnicos que integran el proceso electoral.

En cuanto a la educación cívica, se consideró que el instituto debería encontrar un posicionamiento propio en el concierto de las ofertas políticas e ideológicas. Tal es el caso de la diversa interpretación que se hace de los valores nacionales, es decir del nacionalismo, como aparente punto de coincidencia entre todos los actores sociales. Al respecto se consideró que la tarea del IFE no debería involucrarse en esta discusión ni, en lo posible, en las discusiones sobre

las distintas interpretaciones de la democracia. El que hacer del IFE en materia de educación cívica debería incidir solamente en el discurso relativo a los aspectos estrictamente electorales.

En todo caso, partimos de una conceptualización dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje, donde se identifican solamente como un mero ejercicio analítico la división entre transmisión de información y modificación de la conciencia, ya que en la realidad los niveles de información resultan ciertamente determinantes para la generación de la conciencia y, aún más, para la toma de posición ante la realidad:

"... el hombre, con las puestas en acción de las informaciones que la educación le proporciona, inaugura un parámetro fundamental para su autoconstrucción, que es el de la reintegración de los efectos de su conducta (inducida también por la educación). Es decir, reintroduce en su sistema de transformación (como un nuevo input), la información relativa a los efectos que en el mismo se producen (directa o indirectamente) por el uso/aplicación de la información previamente comunicada y procesada. Este tipo peculiar de autocomunicación ... le proporciona datos que le permiten valorar simultánea y multidimensionalmente ... sus adquisiciones, lo que le impulsa a nuevas reorganizaciones o consolidaciones" (13)

En éste punto, fueron consideradas, desde luego, las obligaciones que el COFIPE impone en materia de Capacitación Electoral y Educación Cívica tanto al Instituto Federal Electoral, como, en particular, a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (14).

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que...

"La organización de las Elecciones Federales es una función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos...-y agrega- la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal".

" El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa,...las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la Jornada Electoral, Cómputos y otorgamiento de Constancias, Capacitación Electoral y Educación Cívica e impresión de materiales electorales..."(15).

La reglamentación de estos principios que se realiza a través del COFIPE. El artículo 69 de este ordenamiento (16) se señalan, entre los fines del Instituto, los siguientes:

- Contribuir al Desarrollo de la vida Democrática;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; y,
- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.



De manera que la metodología seguida para la elaboración del proyecto del CNCEyEC partió del reconocimiento de esta decisión como elemento de un conjunto mayor e integrado de políticas públicas encaminadas a generar una nueva y más amplia normalidad democrática, basada en la realización de elecciones libres, competitivas, equitativas y transparentes, en principio, a nivel federal.

Como instrumento de esta política se definió al IFE y en particular a su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como a la red de Vocalías de ésta área, conformadas en cada Entidad Federativa y en cada Distrito Electoral.

Enseguida, se reconoció la importancia de ubicar en el contexto del debate político-ideológico nacional, la posición del Instituto; no conforme a una versión particular de "la democracia" o "el nacionalismo" -incluyendo la que esboza en el artículo 3ro. Constitucional-, sino apegada estrictamente a los fines y principios que el propio texto Constitucional establece para el órgano electoral, mismos que se identifican con la aceptación de criterios técnico-jurídicos, encaminados a lograr un régimen electoral moderno.

Respecto de la polémica que puede suscitarse por el posicionamiento "estrictamente apegado y circunscrito al marco de la ley" en el cual ubicamos al Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica, cabe aclarar, como se hizo en el proyecto comentado, que la tarea del Centro no pretende agotar el debate en la materia ni ubicar de manera tajante la posición del IFE; por lo que corresponde al resto de las entidades políticas enriquecer el debate en lo ideológico y aun en lo técnico.

Por otra parte, sería erróneo pensar que el este prurito responde a una visión reducida o estática de la democracia; toca, a las instituciones electorales como su tarea esencial, arbitrar y no protagonizar los procesos político electorales. En esta, misión la certeza técnica resulta esencial y determinante. Incluso pensadores tan notables como Umberto Cerroni hacen notar esta dimensión técnica de la democracia y su trascendencia:

"El sufragio universal efectúa una destrucción teórica general igualando políticamente a todos, independientemente del papel social de propietario o trabajador, lo que demuestra que la democracia no hace discriminaciones políticas y que, bajo este aspecto, no es calificable ni de liberal ni de socialista, por ser también un instrumento técnico, y por ello necesario de toda sociedad moderna evolucionada que deba regirse mediante instituciones representativas... el sufragio universal hace la disección, institucionalmente, de una esfera política no condicionada de las actividades sociales, en la que se evidencia el problema específico (y también técnico) de construir una voluntad pública común (o ley) sobre la aportación general de todas las voluntades privadas, sin discriminación alguna...Esto permite .. que todos los intereses expresados de las voluntades privadas se consideren formalmente legítimos (y) ... al mismo tiempo se consideran legítimos todos los proyectos de composición de la voluntad pública...(17)

Finalmente fue necesario resolver los problemas relativos a la didáctica y a la planeación educativa, lo cual se aborda más detalladamente en el siguiente apartado.

### III. VALORACIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO.

#### 3.1 Planteamiento del problema.

En más de un sentido, la historia de los procesos electorales en nuestro país constituye evidencia y testimonio de las rupturas y ajustes más recientes de nuestro sistema político.

Particularmente el Proceso Electoral Federal de 1988, que culminara en la controvertida asunción de Carlos Salinas a la silla presidencial, orilló a la élite en el poder a impulsar una reforma electoral sustancial, incluso con características inéditas en nuestra tradición electoral (1).

La Reforma se concretó en la promulgación de una nueva ley secundaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y en la creación de dos órganos abocados a esta tarea, uno ejecutivo y otro jurisdiccional: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, respectivamente .

Ambas instituciones tuvieron desde su concepción, un carácter autónomo, profesional y permanente, que constituyó una verdadera novedad en la legislación electoral mexicana; no obstante la tendencia a realizar reformas coyunturales y parciales que tan recurrentemente había precedido a la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De tal forma que, desde sus orígenes, fue evidente que la nueva legislación aspiraba a impactar profundamente los usos y costumbres de nuestra vida política.(2)

Una de las aportaciones más originales y relevantes del nuevo código electoral, la constituyó el establecimiento de la capacitación como base de la eficiencia técnica en el desarrollo de los Procesos Electorales. Sin embargo, tanto la novedad de la legislación como la precipitación con que se integraron los organismos electorales para el Proceso Electoral Federal de 1991, impidió que se desarrollara en todo su potencial una actividad sistemática y homogénea en esta materia.

Por cuanto al imperativo legal de coadyuvar a la promoción y difusión de la Cultura Política (3), resultó poco menos que letra muerta, en medio de las urgencias del Proceso Electoral iniciado apenas tres meses después de la creación formal del Instituto Federal Electoral.

La experiencia obtenida durante el Proceso Electoral Federal de 1991, constituyó una base importante para recapitular, 1º, sobre los objetivos y las estrategias que deberían seguir los órganos electorales; 2º, para cumplir sus obligaciones en materia de capacitación electoral entendida como el logro de la eficiencia técnica en el desarrollo de los Procesos Electorales y de la educación cívica, entendida como la promoción de los valores democráticos, antes, durante, y después del Proceso Electoral.

Adicionalmente, se articulaba a los propósitos enunciados, el de iniciar formalmente una tarea sistemática para la integración del Servicio Profesional, toda vez que era inminente la expedición del Estatuto del Servicio Profesional, con lo que quedaba sin efecto lo señalado en el artículo 8vo. transitorio del Código de 1991 (4). Para la integración de este cuerpo especializado, se generó un marco de cooperación Intra-institucional entre la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE) del IFE y las Juntas Locales Ejecutivas del propio Instituto.

El proyecto pretendió constituirse en una aportación original, en cuanto que no buscó resolver sólo los problemas relativos a la operatividad de la Capacitación Electoral en el marco de los Procesos Electorales, sino también se planteó definir una posición del Instituto Federal y, en general, de los órganos electorales, en el campo del debate político nacional respecto de los procesos para la renovación de los poderes públicos con criterios democráticos(5).

### **3.2. Propuestas de Solución**

El Proyecto se integró con siete apartados, cuyo contenido *grasso modo* es el siguiente:

I. Introducción. Se ocupa de establecer los antecedentes jurídico-políticos de la capacitación electoral y la educación cívica en el contexto nacional, particularmente, luego de la Reforma Electoral de 1977. Posteriormente, se analiza el nuevo marco legal planteado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del cual se desprenden como principios rectores del

Centro a crear, los siguientes: 1º, el carácter integral y directo; 2º, el competencial; 3º, el permanente; y 4º, el desconcentrado.

II. Consideraciones Generales. En este punto, se plantea el Proceso Electoral Federal de 1994 como el horizonte inmediato para abordar los trabajos de planeación del Centro a crear. Al respecto, se apuntan las siguientes consideraciones:

"En la perspectiva cercana, la consecución del modelo electoral propuesto por el legislador, será sólo posible a condición de que los programas del Instituto Federal Electoral en materia de capacitación electoral y educación cívica logren sentar las bases para que en el Proceso Electoral Federal de 1994 disminuyan los errores técnicos en la toma de decisiones de los funcionarios electorales y los funcionarios de casilla, que sean susceptibles de convertirse en litigios electorales innecesarios, entorpeciendo el proceso y desvirtuando su trascendente significación en la vida política nacional"

"...para ese año, el Servicio Profesional Electoral ... deberá estar totalmente integrado. Esto significa contar con 1500 vocales especializados ... en las 300 Juntas Distritales Ejecutivas del país, con 160 vocales... en las 32 Juntas Locales Ejecutivas, amén del personal Técnico-especializado que apoye en esos niveles y en las Direcciones Ejecutivas de la Junta General Ejecutiva"

"...el Proceso...exigirá capacitar a 1800 Consejeros Ciudadanos de nivel Distrital y a 192 de nivel Local... será necesario capacitar cuando menos 800 mil ciudadanos como funcionarios de casilla, entre propietarios y suplentes, para conformar las 100 mil casillas que aproximadamente deberán instalarse en la República para recibir el voto ciudadano"(6).

III. **Objetivos Generales del Centro.** En este punto, se establecieron los propósitos que animarían la vida del Centro a crear, donde se consideraron objetivos en materia de desarrollo de la cultura democrática entre los principales agentes políticos interesados en el proceso electoral -sociedad, partidos y gobierno-, así como objetivos más sucintos en materia de capacitación electoral, orientados a desarrollar las habilidades y destrezas necesarias para la correcta operación técnica de los procesos y, más aún, de los procedimientos electorales:

"Promover normas de convivencia democrática y respeto a la legalidad electoral, a partir del conocimiento de la legislación vigente en la materia entre Funcionarios Electorales, Funcionarios de Casillas, Consejeros Ciudadanos, miembros de las organizaciones políticas, ciudadanos y la sociedad en general;"

"Coadyuvar a una percepción favorable de los procesos electorales, como base para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación y como un acto de trascendencia para la vida democrática nacional."



**"Promover el desarrollo de un lenguaje común en materia electoral entre autoridades, miembros de organizaciones políticas y ciudadanos que contribuyan al entendimiento entre las partes y fortalezca la cultura política nacional."**

**"Apoyar a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en todas las acciones que realice para favorecer el desarrollo de la cultura político-electoral"**

**"Diseñar un marco conceptual y de referencia básico, que permita la homologación y sistematización de las actividades en materia de capacitación electoral y educación cívica que lleve a cabo el Instituto Federal Electoral, ..."**

**"Diseñar, ejecutar, coordinar y evaluar programas y cursos de capacitación electoral y educación cívica, conforme a los lineamientos que establezca la Dirección Ejecutiva"**

**"Fortalecer los mecanismos que permitan responder a las necesidades y condiciones específicas de cada localidad, en las tareas de Capacitación Electoral y Educación Cívica"**

**"Interactuar, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con las demás áreas del Instituto ..., con organismos públicos, organizaciones políticas, instituciones académicas, investigadores y formadores de opinión nacionales y extranjeros, para propiciar el desarrollo integral de los**

programas de capacitación electoral y educación cívica, en relación a los fines que dan sustento al Instituto Federal Electoral" (7)

IV. Estrategias Generales. Se plantearon tres estrategias generales, cuya exposición ocupó una parte sustancial del proyecto, a saber:

a) Modelo Didáctico. Resuelve lo que el Centro debe entender por Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como los criterios generales para su enseñanza.

b) Modelo de Capacitación. Resuelve la manera en que se deberán enfrentar los procesos formales y no formales de enseñanza, así como los criterios y mecanismos para la realización de otras tareas conectadas con el proceso educativo, como lo son la planeación académica, la investigación, difusión, producción de materiales y registro de participantes y certificación de los estudios realizados.

c) Sistema de Capacitación. Establece los mecanismos de relación del Centro con las distintas áreas del Instituto, otros organismos públicos, organizaciones académicas y de investigación, así como con los ciudadanos y la sociedad en general: "Proyecta las actividades del Centro en la dinámica política del país" (8)

V. Políticas. Por la naturaleza polémica de las actividades electorales y a fin de evitar sesgos u omisiones dolosas en el desarrollo de los programas de trabajo se consideró necesario, explicitar con toda claridad un conjunto de políticas que normarían los trabajos y la vida del Centro:

## PERFECCIONAMIENTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES.

En el Centro Nacional considera la importancia de coadyuvar al perfeccionamiento de los procesos electorales en el país como una guía para el cumplimiento de sus estrategias, esta política se entiende como la necesidad de agilizar, a partir de la capacitación electoral que realiza el CENTRO, el flujo de datos, documentos e información electoral, con el propósito de que el proceso revista una adecuada *operación, asegurando* su transparencia técnica a partir del conocimiento de la ley.

## FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PARTIDOS:

Los partidos tienen por mandato constitucional, la tarea de lograr que la integración de los poderes públicos devengan en la voluntad popular. Es por ello que el CENTRO debe responder a la necesidad de consolidar el régimen de partidos a fin de acrecentar la convivencia democrática, fortaleciendo con ello la organización del Estado Mexicano.

## RESPETO A LA PLURALIDAD

La función eminentemente técnica e institucional que desarrollará el Centro debe atender al carácter plural de la sociedad mexicana a fin de mantener su actividad docente, académica y de difusión al margen de compromisos con fuerzas políticas de cualquier signo, promoviendo estrictamente el cabal cumplimiento de la ley. Sus actividades deben reconocer y aceptar las diferencias programáticas e ideológicas que dan sentido a las diversas organizaciones políticas, como espacios de organización ciudadana, procurando marcos de

convivencia plural que den a los partidos el carácter de adversarios y nunca de enemigos.

#### **EL RESPETO AL VOTO:**

Los programas nacionales que realice el Centro, deberá contribuir al fortalecimiento de una sólida y vigorosa cultura electoral nacional, capaz de ponderar al sufragio como la única vía legítima para el acceso al poder.

La consideración del fenómeno democrático define líneas de participación que valoran al proceso electoral como una vía técnica para dirimir las controversias socio-políticas, a partir del ejercicio libre del sufragio y el respeto al voto popular.

#### **DESCONCENTRACIÓN:**

La acción programática del CENTRO NACIONAL DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA, requiere para su instrumentación adecuada simultaneidad homologación en las acciones, su alcance depende de un ejercicio flexible que posibilite la realización de la planeación general en el ámbito local y atienda a las características y necesidades particulares de cada región.

#### **SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA:**

La simplificación administrativa permite a cada área definir y ejercer sus recursos de acuerdo a las necesidades programadas y contingentes, para responder con oportunidad y eficacia en la realización de sus funciones. De igual forma, constituye un mecanismo que busca resolver en la práctica el proceso de Capacitación Electoral y Educación Cívica, mediante la determinación de líneas

claras de coordinación y la vinculación estrecha de las diferentes áreas del Centro para la realización de los programas.

La simplificación administrativa está presente en toda la línea del proceso decisional y operativo, al tiempo que diseña mecanismos sencillos para recabar la información cuantitativa y cualitativa que retroalimente y perfeccione el proceso. Sugiere una amplia red de canales de comunicación y coordinación entre las áreas del Centro y de éste con la Junta General Ejecutiva, para evitar duplicidades tanto en trabajos, como en la aplicación de criterios, evitando confusiones, incongruencias o gastos excesivos en la realización de los programas, a nivel central y local.

Se debe partir de la concepción básica de que el Centro no es una entidad autónoma, sino un área que apoya y complementa las tareas propias de la dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Actúa en el marco competencial de esta área especializada de la Junta General Ejecutiva.

VI Estructura. A fin de garantizar la operatividad del Centro, el proyecto consideró necesario plantear un esquema organizacional desagregado hasta el nivel de las áreas funcionales, como su estructura básica.

VII. Presupuesto. Este punto se desarrolló sólo de manera esquemática.

Desde nuestro punto de vista, resultaba prioritario en el diseño del proyecto evitar cualquier política o acción que involucrara al IFE en el resbaloso terreno de la discusión político-ideológica, por lo cual decidimos llevar esta problemática al terreno menos polémico de la Técnica Electoral. Cualquier relajamiento en este punto, podría convertir al organismo arbitral, imparcial por

definición, en un propagandista de discursos, ideológicos identificados o identificables con el de algún partido político.

### **3.2.1 Modelo Didáctico**

Por otra parte, fue necesario resolver también los problemas didácticos implicados en éste proyecto, a fin de lograr una mejor transmisión de los conocimientos. Dicho problema nos llevó a desarrollar una didáctica especial o metodología, "...encaminada a resolver específicamente los problemas relativos a la Capacitación Electoral y la educación cívica, a partir de los objetivos Generales del Centro..."(9).

El desarrollo de ésta didáctica especial comenzó por el reconocimiento de ciertos principios rectores(10) que, como su nombre lo indica, pernearán cada una de las etapas del proyecto y, en última instancia, las tareas del Centro. Tales Principios fueron los siguientes:

- De sistematización: "Da un ordenamiento lógico al conocimiento jurídico-electoral y político-electoral, de manera que exista secuencia en la exposición de los contenidos temáticos..."

-De legalidad: merced al cual "El referente básico en la definición de los fines del Centro Nacional, los medios para alcanzarlos y los contenidos de los cursos...(lo constituye) el marco jurídico-electoral...".

-De progresividad: que "permite el perfeccionamiento y la actualización continua de los cuadros electorales...".

-De Vinculación Teórico-Práctica: que busca en la realización de la capacitación electoral.

-De comprensibilidad: que atiende al imperativo lógico de considerar los distintos niveles de abstracción, en la aprensión del conocimiento.

-De relación individual, que permite el enriquecimiento del modelo, con base en el conocimiento de la experiencia y el desempeño de los participantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje.(11)

Una vez definidos los principios rectores del modelo, se pasó a definir las categorías fundamentales del sistema, es decir, la Capacitación Electoral y la Educación Cívica, en este sentido se llegaron a las conclusiones siguientes:

"Debe entenderse por Capacitación Electoral... el conjunto de acciones orientadas a acrecentar la eficiencia técnica y el mejoramiento continuo de los (procesos y) los cuadros electorales"... "Capacitar (es)...una actividad continua, propiciadora de los conocimientos y técnicas exigidos por la ley para la realización de las elecciones federales".

"La Educación Cívica en cambio, supone un conjunto de valores proclives a la solución democrática de los procesos para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación. En ese sentido, se encamina a desarrollar determinadas actividades... que faciliten y refuercen los procesos electorales democráticos... debe entenderse, desde la perspectiva del Centro, como el piso necesario de información jurídico-política que permite y alienta la participación

ciudadana en el proceso electoral -sea como votante, sea como funcionario-, pero también como un techo que establece límites ideológicos de la discusión relativa a la democracia en el marco de la ley..."(12).

Así, se definió que el Instituto Federal Electoral tiene como tarea principal en materia de Capacitación Electoral:

"Desarrollar las habilidades y técnicas necesarias entre los funcionarios que se desempeñan en los distintos órganos del Instituto y entre los ciudadanos que operan la Jornada Electoral, para apoyar la realización de los procesos electorales en tiempo y forma"(13).

En tanto que la tarea del Instituto en materia de Educación Cívica se resumió de la manera siguiente:

"Generar actitudes de interés, confianza y participación por parte de la ciudadanía y la sociedad respecto a los procesos electorales".(14)

Sin embargo, fue claro para nosotros que existe un campo donde no es posible informar sin impactar sensiblemente la esfera de valores de los individuos, de manera que la enseñanza del Instrumental Jurídico-Electoral termina por desarrollar políticamente a los ciudadanos y acrecienta la cultura de la sociedad.

La sistematización de los conocimientos electorales, sea para desarrollar habilidades o para generar actitudes, pasa por la elaboración de núcleos



integradores del conocimiento, entendidos como una organización particular de la información, orientada al cumplimiento de los fines del propio modelo didáctico.

Para efectos del proyecto definimos tres núcleos integradores, a saber:

- **Información Electoral**, "Concebida como el acervo de conocimientos Jurídico-Electorales, teóricos y prácticos, que permiten el óptimo (desarrollo)... del Proceso Electoral...";

- **Información Cívica**, " Entendida como... los conocimientos generales que permiten el desarrollo de valores que favorezcan la comprensión del fenómeno electoral y del marco legal que norma estos procesos...";

- **Información Didáctica**, " Entendida como... los conocimientos técnicos básicos para llevar a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje..."; (15)

Los núcleos integradores dieron origen a la definición de "ejes temáticos" que se plantearon en el propio proyecto, entendidos como cuerpos de conocimiento organizados por cada especialidad y que servirían de base para el diseño y la programación de los cursos.

### **3.2.2 Modelo de Capacitación**

En esta parte del proyecto, se pretendió resolver la problemática que representaba la organización del CNCEyEC, la integración y coordinación de

centros locales en las entidades federativas y la determinación de los mecanismos de registro y certificación de las actividades académicas.

En este punto, se plantearon tres subprogramas operativos principales, a saber:

- a). Programa académico, de investigación y formación del cuerpo docente;
- b). Programa de promoción editorial y difusión; y,
- c). Programa de instalación, coordinación y evaluación de los Centros Locales.

La operación del Centro, habría de permanecer atenta a las necesidades y características de los distintos grupos que integraban su universo o población objetivo, la cual comprendía desde los propios funcionarios electorales hasta la sociedad en general, pasando por los funcionarios de casilla y miembros de organizaciones políticas, así como por los formadores de opinión.

Las características heterogéneas de estos grupos hacían necesario considerar programas *formales* y *no formales* de capacitación electoral y educación cívica, en todas sus modalidades. En el primer caso, se planteaba la realización de cursos y en el segundo de diversas actividades de difusión dirigidos a la población abierta y grupos seleccionados.

La estrategia para la realización de dichos cursos, pasaba por la integración de un cuerpo docente que se integraría, en primera instancia, por los propios funcionarios del Centro Nacional, quienes a su vez prepararían a los

Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica de las 32 Juntas Locales del país para la integración y operación de los Centros en el ámbito de su jurisdicción. Para ésta actividad se definió en el Proyecto una currícula básica que consideraba sobre todo, aspectos técnicos, didácticos y administrativos necesarios para la operación del proyecto.

La modalidad *no formal* planteaba, en cambio, la necesidad de realizar actividades de difusión como mesas redondas, foros, encuentros, seminarios y demás similares, para reforzar el contenido de los programas formales, pero también, como lo señala la Ley, para motivar a los ciudadanos para que cumplan con sus obligaciones electorales, dentro de las cuales está el ejercicio de su derecho al voto, y reconozcan en éste marco la única vía legítima para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, como lo señala el texto Constitucional.

Para la realización de éstas actividades consideradas en el Modelo de Capacitación, se asumió la importancia de considerar un enfoque *multimedia* para presentar los contenidos de una manera más eficaz, utilizando instrumentos impresos, sonoros, cibernéticos y televisivos, a través de tecnologías diversas.

Por cuanto a la línea de acción planteada por la integración de los Centros Locales, sólo resta decir que se planteó la necesidad de que se ajustara la instrumentación de los programas operativos nacionales, a las particularidades lingüísticas, sociales y culturales de cada entidad.

La línea encaminada a la definición y operación de los mecanismos de Operación y Registro fue definida como mecanismos de administración

académica internos, útiles para la definición y el perfeccionamiento de los funcionarios electorales, la integración de redes de organizaciones y ciudadanos interesadas en esta materia y la conformación de estadísticas, útiles para la evaluación y planeación de los programas de trabajo.

### **3.2.3 Sistema de Capacitación.**

La estrategia que denominamos Sistema de Capacitación, respondió a la necesidad de ubicar al CNCEyEC en un contexto mayor, enmarcado, en primera instancia, por las diferentes áreas que integran el Instituto Federal Electoral, reconociendo que el Centro no agota las responsabilidades del IFE en materia de capacitación electoral y educación cívica, como también que el propio Instituto no agota el desarrollo de éstos aspectos en la vida política nacional. A fin de explicitar éste punto, se planteó lo siguiente:

"El Centro interactúa con un entorno inmediato constituido por la estructura orgánica del Instituto; con uno mediato,... (que es) la sociedad; y con otro, aún más lejano, ... (que es) el estado de la cuestión electoral en el ámbito de la teoría y de la experiencia concreta de otras sociedades. La interacción de éstos elementos conforma, propiamente dicho, el Sistema Electoral..."

"La estrategia ... busca institucionalizar éstas relaciones, de manera que el Centro encuentre los canales para mantener una relación dinámica y de continua adecuación respecto a las

necesidades y valores, siempre cambiantes, de la sociedad, y al estado de la cuestión electoral en el debate académico..."(16).

### **3.3 Valoración Crítica.**

Una cuestión definitiva en este punto es que el proyecto no se llevó a cabo y, peor aún, que su conocimiento dentro del Instituto fue muy restringido. En este sentido, carecemos de una constatación empírica de sus planteamientos que nos permita valorar en ese nivel sus fallas y posibles aciertos.

En todo caso, habremos de comparar sus principales supuestos con las acciones que en la práctica ha emprendido el Instituto Federal Electoral en estas materias, para realizar al menos, una evaluación somera del proyecto. Cabe señalar, a manera de descargo, que las opiniones de quienes solicitaron dicho trabajo fueron muy favorables respecto del resultado obtenido -al menos así nos lo hicieron saber- pero ocurrieron relevos frecuentes en dichas áreas que quizás tuvieron que ver con el abandono o ignorancia total de la idea; aunque ello es sólo una posibilidad.

En materia de Educación Cívica, el trabajo del Instituto se ha concentrado en la edición de carteles, folletos y panorámicos que reproducen ideas relacionadas con los valores y nociones democráticos. Particularmente desafortunada, desde mi punto de vista, fue la publicación de un cartel con la efigie de Don José María Morelos, y los "Sentimientos de la Nación", incluyendo literalmente su artículo segundo ("...Que la religión Católica sea la única sin tolerancia de otra"), justamente cuando se discutía en 1992 la reforma al artículo 130 constitucional.

En los meses subsiguientes se publicaron consecutivamente textos Mariano Arista y Fray Servando Teresa de Mier, con iguales referencias a la religiosidad obligatoria y consustancial del pueblo mexicano.

Resulta obvio que no se ha tenido cuidado en mantener el discurso ideológico del Instituto diferenciado del discurso oficial en torno al nacionalismo, aunque ésta situación no ha sido percibida como un problema, al menos hasta ahora, ni por las autoridades del Instituto ni por los representantes de los Partidos Políticos.

Tampoco se ha generado un marco suficientemente amplio de relación entre las autoridades del Instituto y las de la Secretaría de Educación Pública en materia de difusión de la cultura política y educación cívica, para promover entre los estudiantes el conocimiento del nuevo marco electoral; ni se han operado, salvo casos excepcionales, esquemas de cooperación con las organizaciones políticas en materia de capacitación electoral, para:

"promover el desarrollo de un lenguaje común en materia electoral, entre autoridades, miembros de organizaciones políticas y ciudadanos, que contribuya al entendimiento entre las partes y fortalezca la cultura política nacional" (17);

Lo cual se estableció en el proyecto como uno de los principales objetivos del Centro. En todo caso, los procesos de capacitación electoral se han erigido como asuntos de enorme complejidad para el buen desarrollo de los procesos electorales, tanto por la dificultad de que los ciudadanos atiendan al cumplimiento de sus obligaciones electorales y accedan a fungir como funcionarios de casilla

en caso de ser sorteados, como por las habilidades, cada vez mayores, que exige el desarrollo de éstas tareas, donde un error puede acarrear para el propio ciudadano consecuencias jurídicas desproporcionadamente graves, como lo es ir a prisión.

La articulación entre las responsabilidades del Instituto en materia de capacitación electoral y educación cívica parece no ser total, quizás porque en el nivel de los contenidos se perciben, en los hechos, distinciones mayores, lo cual no ocurre en el proyecto del Centro donde, por el contrario, se enfatiza que ambas actividades tienen como su referente conceptual a la propia Ley.

Lo anterior deviene de una falta de rigurosidad en la definición de la tarea de Educación Cívica, que la propia constitución señala para el Instituto Federal Electoral, así como en la estrategia de los fines "contribuir al desarrollo de la vida democrática" y "coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política", que le establece al propio instituto el COFIPE en su artículo 69, párrafo 1, incisos a) y g) respectivamente.

Finalmente, el Proyecto considera a los programas para la formación y desarrollo del Servicio Profesional Electoral dentro del marco general de las acciones de capacitación electoral que realiza el Instituto, en tanto que en la práctica dichas actividades no han tenido ninguna vinculación entre sí, con el agravante de que la formación de los funcionarios electorales se ha realizado solamente a través de textos programados, de manera individualizada y sin asesorías. Es decir, se ha omitido la realización de cursos que podrían facilitar y enriquecer el aprendizaje con la participación interactiva de funcionarios calificados, cuya experiencia personal y profesional no se aprovecha.

En todo caso, me parece que cualquier esfuerzo por definir de una manera sistemática, programática e imparcial las responsabilidades del IFE o de cualquier organismo con funciones electorales análogas dentro de un sistema político que efectivamente se encamine al desarrollo y la consolidación de los procesos democráticos, deberá considerar como premisa básica, su responsabilidad de contribuir al desarrollo político de la sociedad en la que incide de manera integral, contextualizando los usos y los valores de la democracia y, particularmente de la democracia electoral. Es necesario establecer convenios con las autoridades responsables de la educación pública a fin de que en todos los niveles se impartan contenidos relacionados con el desarrollo de los procesos democráticos y, en particular de los procesos electorales. Actualmente esa labor se hace de manera aislada por los funcionarios del IFE a manera de pláticas y eventos en algunos planteles, lo cual tiene efectos muy limitados, cuando no contraproducentes en cuanto que rompe los ritmos de trabajo preestablecidos por las autoridades educativas; los funcionarios del IFE podrían colaborar, en todo caso, con la actualización de los profesores en estos temas. De igual forma, y para hacer de los procesos democráticos una vivencia cotidiana desde las etapas formativas, debería señalarse la obligatoriedad de integrar mesas directivas o sociedades de alumnos por elecciones universales, secretas y directas en los planteles de formación básica y, finalmente, para asociar la asunción de los derechos ciudadanos con el cumplimiento de las responsabilidades ciudadanas, debería instruirse a quienes alcanzan la mayoría de edad en los temas electorales y constituir con ellos el universo base para seleccionar a los funcionarios de las casillas.



#### **IV . REFLEXIONES SOBRE LA DISCIPLINA EN QUE SE INSCRIBE EL PROYECTO.**

##### **4.1 Marco Conceptual: Sistemas Políticos y Sistemas Electorales.**

Los conceptos de Estado y Gobierno suelen confundirse, sobre todo en sociedades tan rezagadas políticamente como la nuestra, al menos desde el punto de vista de la democracia electoral; sin embargo, es imprescindible diferenciar con precisión ambas categorías. El Estado es la integración de una comunidad o pueblo en un territorio precisamente delimitado, con un orden jurídico y un gobierno propios (1); el Gobierno constituye uno de los elementos constitutivos del Estado, un subsistema incluido en aquel, cuya función consiste en la administración del poder público.

Ambos conceptos jurídicos encuentran en el Derecho Electoral un conjunto de normas que regulan la renovación de los poderes públicos, mediante los procedimientos establecidos por el orden jurídico del Estado. El Derecho Electoral constituye un puente fundamental entre el Estado y el Gobierno, en los sistemas políticos modernos, al menos en aquellos auto-proclamados como democráticos, en el sentido de que...

"toda legislación electoral forma parte del Estado, en tanto que es un elemento del orden jurídico; pero su contenido y fin están referidos al sistema de gobierno, por la relación indisoluble que hay entre el Proceso Electoral y la ocupación y conformación de los espacios integradores del poder"(2).

De esta forma, la diferencia conceptual entre el Estado y el Gobierno contribuye a ubicar al Derecho Electoral con mayor precisión teórica. De hecho, las diversas posibilidades para la conformación de los gobiernos y la necesidad de regular estos procesos en el marco de las relaciones estatales es lo que le da sentido a la existencia del Derecho Electoral.

Norberto Bobbio, en lo que calificó como *una célebre discusión*, definió la polémica referida por Heródoto entre Otanes, Megabyzo y Darío, como la primera discusión documentada sobre las preferencias respecto de las formas de gobierno:

"...cada uno de los tres personajes se presenta como defensor de cada una de las tres formas de gobierno, que podríamos llamar 'clásicas' no sólo porque nos han sido transmitidas por los escritores clásicos, sino porque se han vuelto verdaderas y propias categorías de la reflexión política de todos los tiempos ... estas tres formas de gobierno son: el gobierno de muchos, de pocos y de uno, o sea, democracia, aristocracia y monarquía..."(3).

Posteriormente, explica Bobbio, al criterio de ¿quién gobierna? o ¿cuántos gobiernan? se añade el de ¿cómo se gobierna?, de donde se desprende que cada una de las formas anteriores puede tener una contra parte, un extremo negativo: la monarquía, llevada al exceso, puede convertirse en tiranía; la aristocracia, en oligarquía y la democracia o "isonomía", puede degenerar en "oclocracia". Siguiendo el comentario de la *célebre discusión* antes referida, apunta Bobbio lo siguiente:

"El punto débil de la oligarquía es la facilidad con la que el grupo dirigente se escinde en facciones contrapuestas, es decir, la falta de una sola dirección, indispensable para la unidad del Estado. En cambio, el punto débil del gobierno popular es precisamente lo opuesto: no la discordia de lo buenos, sino el acuerdo de los malvados... no la separación de lo que debería estar unido, sino la conspiración de lo que debería estar dividido..."(4)

En adelante, la discusión sobre las formas de gobierno "buenas" y "malas" marcaría la reflexión política, tanto para explicar la sucesión de las diferentes formas de gobierno, como la evolución de su naturaleza. Así, por ejemplo, con referencia al criterio de Aristóteles, apunta Bobbio lo siguiente:

"Las formas buenas son aquellas en las cuales los gobernantes ejercen el poder teniendo presente el interés público, mientras que en las malas, los gobernantes ejercen el poder de acuerdo con el interés individual..."(5)

Otra aportación importante consignada por Bobbio es la de Polibio, de quien afirma "*ha pasado a la historia del pensamiento político como el teórico por excelencia del gobierno mixto*"(6). Polibio tomó como referencia la constitución romana donde, a su parecer, coexistían armónicamente *la monarquía*, a través de los cónsules; *la aristocracia*, a través del senado; y *la democracia*, a través de los comicios donde participaba libremente el pueblo.

Después de los griegos, quienes, como se puede apreciar, sentaron las bases teóricas y prácticas de la democracia, no se registraron aportes verdaderamente significativos a este respecto, si no hasta el surgimiento del iusnaturalismo clásico, que sirvió como base filosófica del liberalismo, en tanto doctrina económica que se desarrolló también en los ámbitos político, jurídico y social.

El liberalismo pregona la limitación de los poderes del Estado, en oposición a los regímenes absolutistas. Esto supone la distribución del poder del Estado entre los ciudadanos, lo cual fortalece la idea de la democracia y, a fin de cuentas, la división de poderes y el sufragio universal.

El argumento central del iusnaturalismo, es que los derechos del hombre derivan, precisamente, de la naturaleza humana. Al respecto, Carlos Muñoz señala lo siguiente:

"El liberalismo, fundamentado filosóficamente en el Derecho Natural, provoca un avance progresivo de la democracia... Es evidente la aportación de John Locke (en este proceso)...pues de su teoría se deduce el principio de sujeción del Estado a la ley, por

ello su propuesta de la existencia de una monarquía constitucional, ya que son justamente las normas constitucionales las que impiden el uso ilegítimo o el abuso arbitrario del poder del Estado" -y agrega- "La democracia representativa emana del principio de soberanía popular manejado por los contractualistas o jusnaturalistas, principalmente John Locke, Montesquieu y Rousseau; en virtud de que parten de la convicción de que la democracia representativa es tan perfecta como la democracia directa, siempre y cuando se cumpla la condición de que el representante, una vez elegido, se separe de los intereses de quienes lo eligieron y se aboque a los intereses de toda la nación"

(7)

La diferenciación de las formas de Gobierno se encuentra en la ley constitutiva de cada Estado. La legislación electoral forma parte del Estado, en tanto que se integra a su orden jurídico, pero su contenido y su fin están referidos, necesariamente, al sistema de gobierno.

Por su parte, los sistemas de gobierno pueden ser muy variados, 1º en razón de su estructura (v.g. presidencialista o parlamentario), 2º de sus mecanismos de ocupación (v.g. democrático o autoritario), 3º de la legitimación de su origen (v.g. popular o monárquico), etcétera.

Sin embargo, en el núcleo de la instrumentación de los procesos democráticos contemporáneos, que se han impuesto en una amplísima mayoría de países como la fórmula menos desafortunada para definir la integración y hasta el funcionamiento de los sistemas de gobierno contemporáneos, se

encuentra el Derecho Electoral. Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela señala lo siguiente:

"...lo importante para la existencia de la democracia en un país, es que además de que exista y se perfeccione constantemente un Derecho Electoral, tanto el pueblo como sus gobernantes deben mantener la firme convicción de que sólo adecuando sus actos políticos al contenido de ese derecho, podrá (la democracia) convertirse en una realidad"(8).

Aún más, el mismo Carlos Muñoz llega al extremo de afirmar que ...

"Ontológicamente, la democracia es el ser del Estado; quiero decir -explica- que no podemos imaginar actualmente un Estado no democrático porque el Estado en sí mismo debe encarar la democracia como su propio ser, como su propia esencia, ya que el Estado puede garantizar su permanencia sí y sólo sí es democrático..." -en tanto que en un sentido epistemológico, señala Muñoz- "...la democracia es un conjunto de reglas procesales cuya finalidad es que el poder político sea distribuido entre los ciudadanos, garantizando y propiciando la participación más amplia posible de los interesados en las decisiones colectivas..."(9)

De esta manera quedan planteados los vínculos que conectan a la democracia, como horizonte axiológico, con la democracia entendida como un conjunto de normas y procedimientos que se materializan en el proceso electoral.

## **4.2 Sistemas Electorales.**

El derecho electoral tiene como principal objetivo el de garantizar el derecho al voto, pero para cumplir esta tarea ha desarrollado otras funciones como la de regular la "justicia electoral" y la de conformar la "representación ciudadana " principalmente; aunque otros autores, como Fernando González, reconocen en el derecho electoral otras funciones como la organizacional, en cuanto regula la integración y funcionalidad de los organismos electorales; la sistémica, en cuanto regula los procedimientos para convertir los votos emitidos en posiciones políticas; la función técnica, en cuanto regula los procedimientos que conforman el proceso electoral y la función contenciosa, en cuanto define los sistemas aplicables para la solución de las controversias que se presenten en materia electoral (10).

Sin embargo, más allá de la congruencia o la precisión que pueda lograrse en el aspecto estrictamente legislativo, Antonio de Cabo advierte que...

"...la efectividad de todas estas medidas dependerá de forma primordial del contexto político en que se desarrollen las elecciones. O dicho en otros términos, ningún sistema garantista (es decir, de garantías político-electorales ) será capaz de suplir a una verdadera conciencia democrática. Y, al revés, la no existencia de alguna de estas garantías no implica necesariamente que no se haya respetado la pureza democrática..."(11)

El derecho electoral, como el resto de las ramas del orden jurídico de un Estado, no constituye una disciplina políticamente neutra. Por el contrario, se ha convertido en un instrumento privilegiado de ingeniería política capaz de orientar con extraordinaria eficacia aspectos tales como la extensión y funcionalidad de los órganos de gobierno y del sistema de partidos. Una de las discusiones más nutridas a este respecto es la inaugurada a mediados de este siglo por Maurice Duverger y continuada por politólogos tan importantes como Douglas Rae y Giovanni Sartori respecto a la relación causal que puede inferirse entre el sistema electoral y el sistema de partidos, por sólo citar este aspecto.

En este mismo sentido, Dieter Nohlen señala lo siguiente:

"...algunos politólogos sostienen que la representación proporcional tiene cierta responsabilidad en los problemas políticos por los cuales, desde hace decenios, atraviesa América Latina. Afirman que no sería casual la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina ... y que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional sería la peor de todas las combinaciones posibles..."(12).

En tanto norma jurídica, el derecho electoral ejerce una influencia determinante sobre los sistemas electorales, entendidos éstos como los mecanismos de recepción y recuento de los votos y su traslado a la esfera del poder público. Pero no se presenta una relación de identidad entre la democracia y los



**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

procesos electorales. Existen, de hecho, sistemas políticos donde las elecciones son periódicas y poco o nada conflictivas, pero no pueden considerarse por ello sistemas democráticos. Las elecciones, explica Dieter Nohlen, "no son exclusivas de la democracia" -y agrega, a manera de ejemplo:

"En la actualidad, se celebran elecciones en sistemas políticos no democráticos...como...en los países del socialismo real... (o) en los países con gobiernos autoritarios, donde la exclusividad de los grupos dominantes no es cuestionada...(tal es el caso del) sistema autoritario de México o las Filipinas..."(13).

Los parámetros que utiliza el investigador alemán para distinguir entre la sola realización de procesos electorales y la existencia real de procesos democráticos, son los siguientes:

1. -Tipo de Elecciones;
2. -Importancia de las Elecciones; y,
3. -Función de las Elecciones.

En cuanto al tipo de elecciones, establece la existencia de tres variedades:

- a) Competitivas, cuando existe oportunidad y libertad real de elegir ;

b) Semi-competitivas, cuando éstas libertades se restringen en un grado que limite efectivamente la libertad de opción, como puede ser la existencia de inequidades en las capacidades de contienda, por sólo citar un ejemplo; y,

c) No Competitivas, como es el caso de las listas cerradas y partidos únicos de los sistemas totalitarios (14).

La importancia de las elecciones resulta también muy relativa, en los distintos sistemas políticos contemporáneos:

En los sistemas democráticos, constituyen la base del régimen y son la fuente de legitimación principal en la renovación de las estructuras políticas, aunque no son la única forma democrática en que participa la sociedad.

En los sistemas del "socialismo real", la democracia y, por ende, las elecciones, provenían de orígenes conceptuales e históricos distintos. Más que la Democracia Representativa, interesaba la Democracia Económica y Social, cuya consecución sería lograda por el Estado constituido por la Dictadura del Proletariado, representado además en un partido único. En éste esquema, la importancia de las elecciones era nula. Sin embargo, en su texto clásico Los Partidos Políticos (París, 1951), Maurice Dovuerger señala una interesante excepción, representada por la constitución turca vigente en aquellos años:

"...dicha constitución está basada totalmente en el principio de la soberanía nacional ... La apología de la autoridad, cotidiana en los regímenes fascistas, fue reemplazada en la Turquía kermalista por la apología de la democracia ... de una democracia tradicional. El partido no deducía su derecho a gobernar de su carácter de élite política, o de una 'avanzada de la clase obrera', o de la naturaleza providencial de su jefe, sino de la mayoría que obtenía en las elecciones...Que esta mayoría fuera tanto o más segura cuanto que un solo candidato afrontaba los sufragios populares, es otro aspecto del problema..."(15)

Cabe aclarar que, en los sistemas autoritarios, las elecciones no sirven para elegir, pero sí para reafirmar o no las relaciones de poder existentes, constituyen un indicador sobre la vigencia de los controles y los consensos. Para ilustrar, Nohlen se refiere al caso de México bajo los gobiernos priístas y hasta el periodo 1988-94, cuando la imposición de Carlos Salinas en la presidencia, de la manera atroz como ocurrió, constituyó una confirmación del este planteamiento:

"... El PRI no puede perder las elecciones presidenciales o parlamentarias. A diferencia de las democracias ( en México), no está en juego el poder político, pero a diferencia de los sistemas autoritarios, la oposición puede manifestar sus puntos de vista"(16).

En cuanto a la función de las elecciones, puede resultar muy diversa no sólo dependiendo del sistema político, sino incluso de las características sociales y culturales de cada nación.

En todo caso, para los sistemas democráticos, las principales funciones son 1º.-La legitimación del propio sistema y del gobierno, 2º.-La renovación pacífica de las élites de poder y 3º.-El ajuste de las estructuras y estrategias políticas a los intereses del electorado.

Los sistemas autoritarios, por el contrario, utilizan los procesos electorales, 1º.-Como un expediente para mejorar su imagen hacia el exterior y hacia dentro del país, y 2º.- (sólo en un segundo plano de importancia) Como un mecanismo para ajustar sus políticas y estructuras de poder.

Finalmente, los sistemas electorales comprenden también los mecanismos de distribución de los cargos públicos, particularmente los de cuerpos colegiados, que pueden ser 1º.-De mayoría relativa, cuando se le da el triunfo la minoría más grande; 2º.-De representación proporcional, cuando se le da a cada partido una representación similar a la que obtuvo en su votación en términos porcentuales, 3º.-Mixto, cuando se mezclan los dos sistemas anteriormente señalados; y, 4º.-Por cuotas, cuando se fijan pesos preestablecidos para la representación de las minorías, como en el caso de los "Diputados de Partido", incorporados a la legislación mexicana bajo el gobierno de López Mateos o el actual esquema de integración de la Cámara de Senadores, donde la segunda fuerza electoral de cada entidad,

independientemente del rango de votación en que se ubique, tendrá derecho a una senaduría, por tres del partido vencedor.

El análisis de los Sistemas Electorales, resulta particularmente importante porque resuelve la posibilidad de contar con sistemas políticos con mayor o menor capacidad de competencia y representación. Aunque ciertamente no existen recetas generales para encontrar el punto óptimo en éste aspecto, es decir, para que todos los que demuestren poseer una capacidad real y significativa de representación de la sociedad puedan acceder a éstos espacios; pero también para que quienes no cumplan con esta condición, no terminen usurpando una representación que no merecen, como también llega a ocurrir.

#### **4.3 Reflexiones sobre la Democracia en América Latina.**

La década pasada los latinoamericanos enfrentamos una crisis estructural que afectó, incluso, las nociones básicas con que hasta entonces nos habíamos pensado. Ni la propuesta Cepalina de la industrialización regional constituyó más la palanca para un desarrollo integral y suficiente, ni el ascenso de los movimientos populares -sea por la vía armada, como el caso nicaragüense; electoral y reformista, como el caso de Alán García en el Perú; o el Nacionalismo Militar -Civilista Panameño- lograron conformar la unidad ideológica necesaria para impulsar el desarrollo, como ocurriera, por ejemplo, durante el Gobierno de Cárdenas en México o durante los primeros años de la Revolución Cubana, cuando la identidad entre pueblo y gobierno permitió emprender acciones que no

obstante su costo social inmediato, pudieron contar con amplios y reiterados consensos.

Tampoco la democracia formal, o su ausencia, constituyeron elementos relevantes en el desarrollo o para el control de las crisis llamadas "de la Deuda", que asolaron nuestros países en los años 80's, crisis que, en última instancia -a decir de Pedro Vuskovic-

"...tienen su origen en la contradicción de dos grandes concepciones (antagónicas) que buscan orientar el desarrollo latinoamericano: el 'desarrollismo' y el 'neoliberalismo', para decirlo en sus términos más generales. Constatación que ... sugiere que la crisis expresa también el agotamiento de las dos principales fuentes de dinamismo que impulsaron el crecimiento anterior : la demanda externa (las exportaciones) y la demanda interna ejercida por los grupos que concentraban altas cuotas de ingreso" (18)

A la luz de estos acontecimientos, los resultados de la carrera al desarrollo emprendidos en Latinoamérica desde mediados de este siglo parecen magros, y aun contradictorios. En los Estados más grandes de la región, como México y Brasil, se desarrollaron plantas industriales de consideración que en algunos casos, lograron la incorporación de tecnologías de punta y cuya participación en el conjunto de la economía se acerca mucho a la de los países desarrollados y, sin embargo, se carece de una red tupida y dinámica de procesos productivos, capaz de vincular a las industrias micro, pequeña y mediana, con las grandes y modernas plantas. Donde la hubo, la industrialización

Latinoamericana se presentó más como un elemento adicional de expoliación para la sociedad, que como una verdadera palanca para el desarrollo. Esta modernidad, fallida en lo económico, apenas tuvo que ver con la contemporaneización de nuestras estructuras políticas (19).

A pesar, o quizás deba decir a raíz, de los desajustes económicos padecidos por nuestros países, principalmente en la década pasada, el ejercicio de la democracia se presentó como una demanda generalizada, como una alternativa imprescindible para la solución de los problemas de la región. Al respecto, Julio Labastida hace la siguiente reflexión:

"Sin duda los procesos de interdependencia económica, política y social entre Estados desiguales que están teniendo lugar como resultado de la globalización (en este fin de milenio), tendrán importantes repercusiones en las sociedades latinoamericanas y en la forma como, tradicionalmente, han venido funcionando sus Estados-nación"...

Con relación a la manera en que estos cambios comienzan a manifestarse, de manera contradictoria, en la realidad contemporánea de Latinoamérica, agrega:

"Por un lado, asistimos al resurgimiento de un incipiente aunque sostenido proceso de democratización que se extiende a casi todos los países de la región; por el otro, enfrentamos un ingente rezago social y pobreza extrema

agudizados por la crisis económica y las políticas de ajuste y restructuración instrumentadas por los gobiernos de la región durante los años ochenta..."(20)

Efectivamente, la década pasada se revirtieron las tendencias autoritarias que se habían manifestado como predominantes en la historia del subcontinente, en el marco de un proceso calificado por Samuel Huntington como "la tercera oleada en la globalización de la democracia" (21). Este proceso se ha manifestado con características *sui generis* que hacen necesario replantear algunos conceptos hondamente arraigados en la tradición liberal-democrática, particularmente aquellos que condicionan el estadio democrático a ciertos niveles mínimos necesarios de desarrollo económico.

La tercera oleada democrática, a decir de sus apologistas, ha puesto en evidencia que es posible alcanzar niveles aceptables de desarrollo democrático, aun cuando las circunstancias típicas favorables no se presenten, particularmente las de carácter económico; sin embargo, nada garantiza, en circunstancias de pobreza y desigualdad extremas como las que privan en el subcontinente, ni la calidad ni la permanencia de estas democracias que bien podríamos calificar de "tropicales" o francamente "bananeras".

Debo admitir, sin embargo, que existe cada vez un mayor consenso en que la democracia requiere condiciones mínimas para su desarrollo, pero éstas no son solo, ni acaso principalmente, de tipo económico.



Al respecto, Dahl señala las siguientes: Libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y a luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y de las demás formas de expresar las preferencias (22).

En este mar de contradicciones (democracia con pobreza y desigualdad; democracia *versus* desarrollo; democracia y liberalismo salvaje; pero también, democracia como fin del autoritarismo, democracia como coto a la impunidad de los gobernantes y como vía de acceso a mayores esferas de decisión política para la sociedad), en medio de estas contradicciones, digo, las dificultades que constantemente enfrentan nuestros países, y particularmente sus gobiernos, para dar respuestas a las necesidades más apremiantes de la población han terminado por revivir en algunos las tentaciones autoritarias, como lo demuestran en el primer lustro de los 90's los autogolpes de Estado de Fujimori, en Perú y la intentona de Serrano Elías, en Guatemala; y la reciente implantación de estados de sitio o de excepción en Bolivia y Colombia.

El "desarrollo" como fin último y capaz de "justificar todos los medios", incluyendo, desde luego, la prolija gama de autoritarismos que han padecido nuestros países, se revela cada vez más como aspiración no sólo inalcanzable, sino como una aspiración fallida de los Estados Latinoamericanos...

"Ahora está muy claro que, ante los embates de la crisis económica, inmediatamente después de una caída en la tasa de crecimiento,... o de un aumento en la tasa inflacionaria, empiezan a generarse efectos múltiples en la estructura social... después de 40 años de lo que se llama 'continuo desarrollo económico' sobre la base de tasas de crecimiento, hemos logrado una relativa modernización de las economías latinoamericanas a costa de un empobrecimiento social que cada vez es más visible"(23).

La propuesta de los gobernantes latinoamericanos, parece ser ahora la de sustituir al "desarrollo", como gran objetivo estatal, por la "modernidad", donde ésta pueda entenderse como...

"...el periodo y la región en la cual capitalismo, industrialización y democracia aparecen simultáneamente, reaccionando uno a otro, reforzándose, complementándose y restringiéndose mutuamente" (24).

En todo caso, el modelo democrático se presenta hoy como un paliativo importante y hasta imprescindible si se quiere, para encontrar caminos de progreso en nuestras naciones; pero no representa, ni con mucho, un elemento suficiente para alcanzar este propósito.

Acaso la aplicación de la vía democrática pudiera eventualmente constituir una palanca formidable para el progreso, entre otras cosas, porque tiende a eliminar los abusos de los gobernantes y la corrupción como lo han demostrado algunos historiadores económicos

(25); sin embargo, por ahora, la dependencia con el exterior obliga a nuestros países a transitar por caminos marcados desde afuera, atendiendo a las prioridades de los países hegemónicos.

En éstas circunstancias, ha resultado cada vez más difícil conciliar la ampliación de procesos democráticos libres, con la operación de políticas económicas subordinadas; esta contradicción ha vuelto a revivir las tentaciones autoritarias en nuestros países y de hecho, se cierne como espada de Damocles sobre nuestras frágiles estructuras democráticas, de cuya consolidación y fortaleza depende, al menos como punto de partida, el bienestar de la región.

## CITAS

### PRESENTACIÓN

1) De Cabo de la vega, Antonio.

**El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación.**

México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1993. p.24

2) Ruiz Massieu, José Francisco

**Ideas a Tiempo. Las Perspectivas de la Democracia.**

México, edit. Diana, 1990. p. 101

3) López Mastache, Miguel Angel (Compilador)

**El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**  
**Delitos Electorales y Prontuario.** Código Penal para el Distrito

Federal, Título XXIV, artículos del 401 al 413. México, Edición del autor, 1994. pp328-333.

## capítulo I

1) Cfr. Cordera, Rolando y Clemente Ruiz

**" Periodización del Desarrollo Capitalista en México. Notas "**

**Investigación Económica** N°153, Facultad de Economía/UNAM, 1979;  
y,

Hansen, Roger.

**La política del desarrollo mexicano.** Capítulo III "El milagro mexicano: resultados" México, siglo XXI, 1980. 10ma. De. Pp.57-9

2)Trejo Catalán, José Humberto

**" El Debate Político Nacional: Los Escenarios, Los Términos, Las Estrategias "**, en **Apuntes para la Democracia**, Celaya Lino, (compilador) México, edit. Ser SA (SERSA),1994. p. 295

3)Monsivaís, Carlos.

**1968: Dramatis personae.** prólogo de **México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 1968** en Zermeño Sergio. México, siglo XXI, 1994. 9na.ed., pp.I-XXVII.

4)Cfr. Incháustegui, Teresa **"El Sistema Político Mexicano"**, Curso Monográfico. (Apuntes ) Fundación Arturo Rosembueth, A.C.

5)Hansen, Roger. Opus. Cit. 233.

6)Ibid. Pp. 67-68.

7)Casar, María Amparo, et. Al.

**"Los empresarios y el Estado en México: un análisis político "**, en **Empresarios y Estado en América Latina**, Celso Garrido, Coordinador. CLACSO, México 1988. p 210

8) Villa Aguilera, Manuel

**La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia.** México, Universidad Nacional Autónoma de México/Coordinación de Humanidades-Miguel Angel Porrúa edit., 1987. p.30

9) Cfr. Garrido, Celso y Enrique Quintana.

**"Políticas de ajuste estructural en la economía mexicana en la década de los 80'S", en Empresarios y Estado en América Latina.** Garrido, Celso, Coordinador. CLACSO, México 1988. pp.80-135.

10) Trejo Catalán, opus cit.p. 297.

11) Villa Aguilera, Manuel. Opus Cit. pp. 29-30

12) Garrido, Luis Javier

**El Partido de la Revolución Institucionalizada.** México, SEP/Siglo XXI, 1986, p13.

13) Respecto a la ideología del PRI y sus antecesores, el PRM(1938-46) y el PRN (1929-1938), cabe señalar que la visión interna siempre ha pretendido identificar su acción y proyecto con los postulados de la Constitución Política de 1917 y sus antecedentes doctrinarios. Al respecto, Luis Javier Garrido establece:

"El PNR se presentaba como 'el organismo político de la Revolución', es decir, como el legítimo representante de las masas populares que habían participado en el movimiento armado y toda oposición debía venir, de acuerdo con este esquema, de su derecha. Los callistas al situarse como los representantes de todos los 'revolucionarios', se consideraban como los herederos de los liberales del siglo XIX y clasificaban así como 'conservadores' a todos sus oponentes" (Garrido, opus cit. p.126);

Sin embargo, Alejandra Lajous señala que el PNR...

"...nunca encarnó una fe, una moral, una ética determinadas, ni fue un partido ideología, como tampoco fue un partido-clase...(sino que) impuso una solución pragmática a una crisis política", esta flexibilidad originaria del Partido pudo suplir en cierta medida, la ausencia de un sistema de partidos verdaderamente competitivo: "Inexistente fuera del partido, el pluralismo político se desarrolló libremente dentro del partido, creando facciones dentro del círculo de dirigentes" (Lajous, Alejandra. Los orígenes del partido único en México. México, UNAM, 1981, p.189)

14) Trejo Catalán, opus cit. p.298

15) Ruiz Massieu, José Francisco.

Ideas a Tiempo, México, Diana, 1992. p.44

16) Trejo Catalán, opus cit. p. 298

17) Hansen, Roger. Opus cit. p. 234

18) Berlín Valenzuela, Francisco.

El derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia. México, Porrúa, 1981. p. 247

19) Ibid. Pp. 250-257

20) En términos generales, las modificaciones de mayor trascendencia que introduce la LOPPE a nuestra Legislación Electoral, son las siguientes:

- Tipifica a los Partidos Políticos como "entidades de interés público nacional", y les señala como principal actividad la de promover la participación de la sociedad en la vida democrática (ART. 41 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM**).
- Introduce la representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados, al aprobar un sistema mixto, donde 300 Diputados eran electos por el principio de mayoría relativa y 100 por el principio de representación proporcional (ART. 52 CPEUM).

- Permite a la Suprema Corte de Justicia investigar de oficio los actos violatorios del voto público ( ART, 97 CPEUM ).

- Introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos y de los congresos locales, en los gobiernos municipales y estatales, respectivamente. ( ART. 115 CPEUM )

21) A fin de no perderse en las incontables polémicas construidas en torno a los conceptos " Democracia " y " Cultura Democrática ", para efectos del presente trabajo, se entiende como Estado Democrático, lo siguiente:

"(Un Estado Liberal )... donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de cada individuo... ( y donde se busque )... la gradual extensión de derecho de voto...( y ) la multiplicación de los órganos representativos ":Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de Política siglo XXI**, México, 1981. p. 500.

22) Molinar Horcasitas, Juan

**"Las elecciones de 1985 y sus consecuencias", en 17 ángulos de un sexenio.** Pérez, Germán, et. Al. México, siglo XXI, 1987 pp. 189-223

23) Las principales modificaciones que consideró la Reforma Electoral de

1986, fueron las siguientes:

- Se amplió el peso de la Representación Proporcional en el sistema mixto, quedando la integración de la Cámara de Diputados de la siguiente forma: 200 Diputados de Representación Proporcional por 300 de Mayoría Relativa, ampliándose a 500 el número de Diputados. (ART. 14, Código Federal Electoral, CFE ).

- Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyos magistrados son nombrados a propuesta de los partidos políticos, en el Congreso de la Unión ( ARTS, 353 al 355, CFE ).

- Se incluyó una "cláusula de gobernabilidad" para sobrerrepresentar a la minoría más grande en la Cámara de Diputados, a fin de garantizar que algún partido tuviera al menos mayoría absoluta en dicho órgano y, por ende, su control (la mitad más uno en dicho órgano ART. 23 CFE).

24)Cfr. en **CNCPAP Elecciones 1985 ¿ Qué pasó ?** Catelazo, José Ramón (presidente.) México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública , A.C. (CNCPAP) - Editorial Diana, 1986.



25) Cfr. en IFE, Junta Local Ejecutiva en el D.F. **Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991**, México, Instituto Federal Electoral, 1993

## capítulo II

1) Los especialistas en las áreas educativas sobre estimaban la importancia de la didáctica, incluso antes de que se pudieran definir con toda claridad los objetivos y contenidos de los procesos de formación que llevaría a cabo el Centro, en tanto que los especialistas en áreas jurídicas planteaban la mera difusión del derecho electoral, sin considerar relevantes las técnicas didácticas ni la contextualización del quehacer del Centro en el debate político nacional.

2) Núñez Jiménez, Arturo.

**El nuevo sistema electoral mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular No. 451) 1991, p. 34

3) Nohlen, Dieter

**"Sistemas electorales y gobernabilidad"**, en D. Nohlen (coordinador) **Elecciones y sistemas electorales en América Latina**. San José, Costa Rica (C.A.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992. pp 269-314.

4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Artículo 41.

5) Diario Oficial de la Federación (DOF), "Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversos Artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". 18 de mayo de 1994.

6) Un análisis pormenorizado de estas reformas, se encuentra en **"La reforma electoral mexicana. Una explicación puntual"** de Virgilio Andrade, en Claya Luria, Lino, Opus Cit. Pp 133-132.

7) Los Consejeros Ciudadanos Propietarios del Consejo General del IFE nombrados conforme al nuevo procedimiento, fueron Miguel Angel Granados Chapa; Santiago Creel Miranda; José Woldenberg; Ricardo Pozas Horcasitas; Fernando Zertuche y José Agustín Ortiz Pinchetti.

8) Cfr. en González Sánchez, José Fernando **"Hac a un modelo de sistemática electoral"** en Claya Luria, Opus Cit. Pp 79-132

9) El Código Penal señala en su Título vigésimo cuarto, artículo 413, lo siguiente:

"Los responsables de delitos contenidos en el presente capítulo, por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción Y del artículos 113 de este Código, no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional"

- 10) **"La ciudadanía del proceso electoral federal de 1994"**, discurso pronunciado por el Dr. Jorge Carpizo, en la Sesión del Consejo General, el 3 de junio de 1994. En: Pérez Fernández del Castillo, Germán (compilador) **Elecciones a debate 1994** México, Diana, 1994. Pp. 25-35.
- 11) Sobre el Servicio Profesional Electoral, véase TREJO Catalán, José Humberto y Fernando González S. **"El Servicio Profesional Electoral"**, Revista **Sufragio**, Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el D.F., abril 1993.
- 12) Cfr. En Tomaheuswsky, K. **Didáctica general** México, Grijalbo (colección pedagógica) 1966. 6ta. ed.
- 13) Cfr. "Teoría y Práctica de la Comunicación en el Medio Rural", Curso Monográfico, Apuntes.
- 14) Cfr. En Avolio de Cols, Susana. **Planteamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje**. Buenos Aires (Arg.), edit. Maymar, 1976.
- 15) Ibid.
- 16) Cfr. En Romero Gudiño, Javier Humberto **"Proyecto para la creación del Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica"** México, Instituto Federal Electoral, s.p.i.
- 17) Cfr. En CASE Robbie y Carl Bereiter. **"Del conductismo al conductismo cognositivo, al desarrollo cognositivo: etapas del desarrollo instruccional"** en Revista de Tecnología Educativa, Vol. 7, Nº 4 1981/1982, Santiago de Chile, Chile. pp. 322-339 en **Maestría en tecnología educativa. Módulo Propedéutico. Parte III. (Digesto)** Martínez Alvarado, J. Mario et. Al. Coompiladores. México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 1992.
- 18) El artículo 96 del COFIPE establece como principales atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, las siguientes:
  - "a) Elaborar y proponer los programas de Educación Cívica y Capacitación Electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas;

- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;
  - c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
  - d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones electorales;
  - e) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones electorales a que lo hagan, en particular los relativos al registro federal de Electores y las del voto..."
- 19) CPEUM, artículo 41.
- 20) **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, Artículo 69 .
- 21) Romero Gudiño, Opus Cit. Capítulo III "Estrategia"
- 22) Cfr. en Umberto Cerroni "**Política, democracia y cultura**" pp. 34-35.

### **Capítulo III**

- 1) Tal es el caso, por ejemplo, de la permanencia de los órganos electorales, la profesionalización de los Funcionarios Electorales, la Capacitación sistemática y obligatoria a los Funcionarios de Casilla y la definición de tipos penales en materia electoral.
- 2) Como una consecuencia esperable de la Reforma, Leonardo Valdés señala lo siguiente "...nuestro peculiar sistema de partidos también acusará recibo ante el cambio del Código Electoral. Al parecer, se consolidará tanto su perfil como la estructura de tres grandes fuerzas rodeadas de pequeñas alternativas. De ser así, terminará efectivamente la etapa del partido casi único..." en Valdés Zurita, Leonardo, "**Elementos para el análisis político del nuevo código electoral** ", **Revista Iztapalapa** N° 23, UAM-Iztapalapa noviembre de 1990, p.p. 65-82.
- 3) Instituto Federal Electoral, **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, Artículo 69, párrafo 1, inciso g). Edición 1991.

- 4) Para mayor información sobre el Servicio Profesional Electoral, véase: Trejo Catalán, José y José Fernando González "El Servicio Profesional Electoral". Revista **Sufragio**, Junta Local Ejecutiva del IFE en el D:F:, abril, 1993.
- 5) Romero Gudiño, Javier Humberto, **El Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica (Proyecto)**, Instituto Federal Electoral /Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, spi.1992, p.p. 30-31.
- 6) Ibid. 22
- 7) Ibid. 30
- 8) Ibid. 49
- 9) Ibid. 60
- 10) Cfr. Tomaszewsky, K. **Didáctica general**, México, Grijalbo (Colección Pedagógica). 1966, 6ª. ed. cap. III "Los Principios didácticos y su sistema " pp. 155-254.
- 11) Romero Gudiño, op. cita. p. 30
- 12) Ibid. p. 32
- 13) Romero Gudiño, op.cit. 40
- 14) Ibid. P.45
- 15) Coll, César "Fundamentos del currículum" , en **Psicología y currículum** pp.21-47, México, ILSE, 1992. p. 28
- 16) Romero Gudiño, Opus Cit. Pp. 50-51
- 17) Ibid. P. 55
- 18) Cfr. en Avolio de Cols, Susana.  
**Planteamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje**, Buenos Aires, Marymar, 1976.
- 19) Romero Gudiño, Opus Cit. P. 60.
- 20) Ibid. P. 38

#### Capítulo IV

- 1) Cfr. García Maynez, J. Introducción al derecho. México, Porrúa, 1980. 13ra.ed.
- 2) Berlín Valenzuela, Francisco.
- Derecho electoral. Instrumento normativo de la democracia.** México, edit. Porrúa, 1980. p. 51.
- 3) Bobbio, Borberto. Estado, gobierno y sociedad. Buenos Aires, Morati, 1969. Pp. 129-130
- 4) Ibid. 28
- 5) Ibid. 40
- 6) Ibid. 65
- 7) Muñoz, Carlos "**Democracia, partidos políticos y resultados electorales**" p. 64 en Apuntes para la democracia. Celaya Luria. Opus Cit. Pp. 53-59.
- 8) Berlín Valenzuela, Opus. Cit. P. 57.
- 9) Muñoz, Opus Cit p. 65
- 10) González Sánchez, Fernando "**Hacia un nuevo modelo de sistemática electoral**" en Celaya Luria, Opus Cit. Pp. 79-133
- 11) Del Cabo de la Vega, Antonio. Opus Cit. P. 130.
- 12) Nohlen, Dieter, "**Sistemas electorales y gobernabilidad**" en Pecoso electoral y regímenes políticos. Dieter Nohlen (coordinador) San José, Costa Rica (CA), CAPEL, 1989. P.117.
- 13) Nohlen, Dieter  
**Elecciones y Sistemas Electorales: Democracia y Cambio Social**  
México, Fundación Fiedrich Ebert, 1985. pp. 18.
- 14) Ibid.p. 22
- 15) Duoverger, Maurice. Los partidos políticos México, México, Fondo de Cultura Económica, 1980 13ra. Reimp. P. 96.
- 16) Nohlen, Dieter. (1985) Opus Cit. P.20.

17) Cfr. Ibid.

18) Vuskovic, Pedro, et. Al. **Deuda y crisis en América Latina**  
Tegucigalpa, Honduras (CA), Postgrado centroamericano en economía y  
planificación del desarrollo UNAH-edit. Guaymuras, 1988. p.41

19) Cfr. en Pipitone, Ugo. **La salida del atasco. Un estudio histórico  
comparativo.** México, Fondo de Cultura Económica-Centro de  
Investigaciones en Docencia Económica, 1994.

20) Labastida, Julio. "El futuro de la democracia y el desafío de los  
**Estados-Nacionales en América Latina**" **Coloquio de invierno...Tomo  
II**, México, UNAM, 1992. Pp.143-144.

21) Cfr.en Di Palma, Giuseppe.

**Las transiciones a la democracia** México, Cambio XXI-Miguel Angel  
Porrúa, 1992.

22) Mauricio Merino incluye la cita de Robert Dahl en su artículo  
"Democracia después" Nexos No. 185, p. 53.

23) González del Valle, Jorge.

"Panorama económico y social de América Latina: evolución y  
perpestivas" en **Deuda y crisis en América latina**, Opus c.t.

24) Brunner, José Joaquín.

"América Latina en la encrucijada de la modernidad" en **Memoria del  
VII encuentro latinoamericano de facultades de comunicación  
social.Comunicación, Identidad e Integración latinoamericana.**  
Jesús Martín Bovero , Coordinador.

25) Véase, North, Douglas

**Historia económica general** Madrid, Anagrama, 1990.

## **BIBLIOGRAFIA**

AVOLIO DE COLS, Susana.

Planteamiento del proceso de enseñanza-aprendizaje, Buenos Aires, Marymar, 1976.

BERLIN Valenzuela, Francisco.

Derecho electoral, instrumento normativo de la democracia, México, Porrúa, 1980.

BOBBIO, Norberto y Michelangelo BOVERO.

Origen y fundamentos del poder político, México, Grijalbo (col enlace. Política y economía) 1985, 136pp.

BOBBIO, Norberto.

El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

**FALTA PAGINA**

**Nº 102, la.....**



Duverger, Maurice.

Los partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica,  
1980. 11ma. impresión.

EASTON, David

Esquemas para el análisis político Buenos Aires, Amorrortu,  
1989.

GARCÍA Laguardia, Mario. et. al.

Proceso electoral y regimenes políticos San José Costa Rica  
(C.A.) CAPEL-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.

GONZÁLEZ Sánchez, José Fernando.

Las elecciones federales de 1991. México, Facultad de Ciencias  
Políticas Y Social eses/UNAM, (Cuadernos de Cultura Política No. 103)  
1992.

El nuevo marco jurídico de las elecciones. México, Fundación  
Cambio XXI, Cuadernos de Docencia, 1990.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

México, Instituto Federal Electoral, ediciones de 1991, 1993 y 1994.

NOHLEN, Dieter

**Elecciones y sistemas electorales: democracia y cambio social** México, Fundación Friedrich Ebert, 1985..

**Elecciones y sistemas de partidos en América Latina**, San José, Costa Rica (CA), Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1993.

NORTH, Douglas

**Historia económica general** Madrid, Anagrama, 1990.

NUÑEZ Jiménez, Arturo.

**El nuevo sistema electoral mexicano**, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular No. 451) 1991

PÉREZ Fernández del Castillo, Germán (Compilador)

**Elecciones a debate 1994. Testimonios y juicios de los observadores, los resultados finales.** México, Diana, 1994.

PIPITONE, Ugo.

**La salida del atraso. Un estudio histórico comparativo.** México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigaciones en Docencia Económica, 1994.

ROMERO Gudiño, Javier Humberto.

**El Centro Nacional de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Proyecto.** Instituto Federal Electoral /Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, spi.1992.

RUIZ Massieu, José Francisco

**Ideas a tiempo. Las perspectivas de la democracia.** México, Diana, 1990, 185 pp.

**El proceso democrático de México.** México, Fondo de Cultura Económica (Colección Popular Nº 481) 1993, 267 pp.

**Las transiciones a la democracia.** José Francisco Ruiz  
Massieu, Coordinador. México, Cambio XXI, Fundación Mexicana/Miguel  
Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1993. 345 pp

SILLS, David. Director.

**Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales** 3V.  
Madrid, Aguilar, 1985.

TOMASHEUWSKY, K.

**Didáctica general,** México, Grijalbo (Colección Pedagógica).  
1966, 6ta.ed.

#### **ARTÍCULOS CONSULTADOS.**

AGUILAR Camín, Héctor

**"El Cambio mundial y la democracia en México" en Coloquio  
de Invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación  
internacional . América Latina y México. Tomo III México y los**

**cambios de nuestro tiempo.** Héctor Aguilar Camín, et. al, México, U.N.A.M.-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 38-56.

ANDRADE Martínez, Virgilio

**"La reforma electoral mexicana, una explicación puntual"** en **Apuntes para la democracia.** Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.133-132

BECERRA Chávez, Pablo.

**"El COFIPE y las acciones federales de 1991"**Revista **Iztapalapa** No. 23, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1991,pp. 49-64.

BERMÚDEZ Torres, Lilia.

**"La democracia en la política exterior estadounidense y los desafíos para América Latina"** en **Coloquio de invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional . América Latina y México. Tomo II, Las Américas en el horizonte del cambio** Lilia Bermúdez Torres, et. Al. México, U.N.A.M.-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 129-137.

CASAR, María Amparo, et. al.

" **Los empresarios y el Estado en México: un análisis político**", en **Empresarios y Estado en América Latina**, Garrido, Celso, Coordinador. CLACSO, México 1988.

CASE Robbie y Carl Bereiter.

"**Del conductismo al conductismo cognositivo, al desarrollo cognositivo: etapas del desarrollo instruccional**" en Revista de Tecnología Educativa, Vol. 7, N° 4 1981/1982, Santiago de Chile, Chile. pp. 322-339 en **Maestría en tecnología educativa. Módulo Propedéutico. Parte III. (Digesto)** Martínez Alvarado, J. Mario et. Al. Coompiladores. México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 1992.

CERRONI, Umberto

"**Política, democracia y cultura**", en **Encartes Materiales**, Miguel de la Torre Y. Compilador, México Cambio XXI-DF, spi.

CELAYA Luria, Lino

**"Administrar las elecciones: reflexiones para un proceso electoral de precisión absoluta"** en Apuntes para la democracia, Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.29-52.

COLL, César.

**"Fundamentos del currículum"**, en Psicología y currículum, México, edot. Paidós Cuadernos de Pedagogía, 1991 pp. 21-47, en Maestría en tecnología educativa. Módulo Propedéutico. Parte III. (Digesto) Martínez Alvarado, J. Mario et. Al. Coompiladores. México, Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, 1992.

CORDERA, Rolando y Clemente Ruiz

**" Periodización del desarrollo capitalista en México. Notas "** .  
**Investigación Económica N°153**, Facultad de Economía/UNAM, 1979.

DAVIS E. Diane

**"Facilitando la democracia en América Latina: algunas reflexiones sobre la teoría crítica y social, el caso de México"** en Las Transiciones a la democracia, José Francisco Ruiz Massieu,

Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 219-268

DI PALMA, Giuseppe.

**"¿Cómo se democratizan los países o por qué se democratizan los países?"** en Las Transiciones a la democracia. José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp13-45.

FRANCO, Rolando.

**"Sistemas electorales y gobernabilidad"** en Transiciones a la democracia en Europa y América Latina Carlos Barba, et. Al. México, FLACSO/Porrúa, 1991 pp. 169-189.

GARRETÓN, Manuel Antonio

**"Las Transiciones en su contexto"** en Las Transiciones a la democracia. José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 189-202.



González Sánchez, José Fernando.

**"Hacia un nuevo modelo de sistemática electoral"** en **Apuntes para la democracia**. Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.79-132

LABASTIDA, Julio.

**"El futuro de la democracia y el desafío de los Estados nacionales en América Latina"** en **Coloquio de Invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional. América Latina y México. Tomo II, Las américas en el horizonte del cambio** Lilia Bermúdez Torres, et. Al. México, U.N.A.M.-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1992, pp.138-150.

LOAEZA, Soledad

**"Desigualdad y democracia"** Revista **Nexos**, N° 123, marzo de 1988, pp. 33-38.

MERINO, Mauricio.

**"Democracia después"** Revista **Nexos** No. 185, pp 24-35

MOLINAR Horcasitas, Juan

**"La asfixia electoral"** en El reclamo democrático, Juan Molinar Horcasitas, et. Al. México, Siglo XXI, 1988, pp.259-269.

MUÑOZ, Carlos

**"Democracia, partidos políticos y resultados electorales"** en Apuntes para la democracia, Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.53-78

PAOLI Bolio, José Francisco.

**"Las transiciones en América Latina"** en Las transiciones a la democracia, José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 203-217.

PAZ, Octavio.

**"Elecciones de 1994: doble mandato"** Revista Vuelta , Nº 215, septiembre de 1994, pp. 8-13

RÍOS Romero, Evaristo.

**"Desarrollo y reforma electoral en el México del siglo xx"** en **Apuntes para la democracia**, Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.233-265

REYES Govantes, Jesús.

**"La cultura política"** en **Apuntes para la democracia**, Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.281-294.

RIUZ Massieu, José Francusco.

**"Transiciones, proceso democrático e Ingeniería democrática"** en **Las Transiciones a la democracia**, José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp.271-280.

SÁNCHEZ Susarrey, Jaime

**"Estado y perspectivas de la transición en México"** en **Las Transiciones a la democracia**, José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp. 311-327

TREJO Catalán, José Humberto y Fernando González S.

**"El Servicio Profesional Electoral"**, Revista **Sufragio**, Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el D.F., abril 1993.

TREJO Catalán, José Humberto

**"El debate político nacional: los escenarios, los términos, las estrategias"** en **Apuntes para la democracia**, Lino Celaya, compilador. SERSA, México 1994, pp.295-316

VALDÉS Zurita, Leonardo,

**"Elementos para el análisis político del nuevo código electoral"**, **Revista Iztapalapa** N° 23, UAM-Iztapalapa noviembre de 1990, p.p. 65-82.

WOLDENBERG, José

**"El claro-oscuro de la transición"** en **Las Transiciones a la democracia**, José Francisco Ruiz Massieu, Coordinador, México, Cambio XXI, Fundación Mexicana-Miguel Angel Porrúa, 1993, pp.281-294.

**"De la revolución a la democracia en México"** en **Coloquio de invierno. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional. América Latina y México. Tomo III México y los cambios de nuestro tiempo**, Héctor Aguilar Camín, et. Al, México, U.N.A.M.-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 85-96.