

Date Printed: 11/06/2008

---

JTS Box Number: IFES\_7  
Tab Number: 29  
Document Title: 1997 Las Elecciones Federales en Mexico:  
Una Descripcion General, 16 de Septiembre  
Document Date: 1997  
Document Country: Mexico  
IFES ID: R01743



\* A 6 6 8 F 2 B 1 - 0 7 9 F - 4 7 1 E - 8 6 7 9 - C 1 5 8 9 3 B 9 7 8 0 5 \*



Fundacion  
Internacional  
para Sistemas  
Electorales

**DO NOT REMOVE FROM  
IFES RESOURCE CENTER!**

**1997: LAS ELECCIONES FEDERALES  
EN MÉXICO  
UNA DESCRIPCIÓN GENERAL**

**16 de Septiembre de 1997**

**José Woldenberg Karakowsky**

- ▶ **Señor Charles Manatt, Presidente de la Junta Directiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IFES.**
- ▶ **Señor Richard Soudriette, Presidente Ejecutivo de IFES.**
- ▶ **Señor Jesús Silva Herzog, Embajador de México en los Estados Unidos.**
- ▶ **Señoras y señores:**

Mucho agradezco la oportunidad que la Fundación Internacional para Sistemas Electorales me brinda para estar aquí, poder conversar y exponer algunos elementos importantes del reciente proceso electoral federal en México.

Ustedes no ignoran que el seis de julio pasado en mi país, vivimos una jornada electoral democrática, clara y limpia, reconocida así por todos los partidos políticos, por el gobierno de la República y por el resto de los sectores de la sociedad mexicana.

El seis de julio aparece como un acontecimiento muy importante para la vida política de México, al menos por cuatro razones:

1. Porque demuestra que, en lo fundamental, esta resuelta una de las asignaturas nacionales más viejas, causa de muchas frustraciones y enconos: la realización de elecciones limpias y legales.
2. Porque confirma que la vía electoral, es decir, la competencia abierta, legal y pacífica, es un camino plenamente transitable. Nuestra pluralidad, todas las fuerzas organizadas, los programas, las personalidades y los proyectos pueden encontrar espacio, una forma de expresión y de representación políticas asistiendo a las contiendas electorales.
3. Porque muestra una profunda y vasta consolidación de los partidos políticos en México. Es decir, quedó demostrado que contamos con opciones organizadas, con alternativas verdaderamente nacionales, capaces de competir eficazmente. El sistema de partidos dio un gran salto adelante no

sólo por su profesionalización y su eficacia política, sino también en lo que toca a su expansión y a sus nuevos arraigos regionales.

4. Todos esos cambios en el sistema de partidos y en el sistema electoral, están imponiendo a su vez, nuevos temas a la agenda política de México. Si hasta hace poco tiempo, nuestros problemas tenían que ver con la adecuada expresión de posturas distintas y con la representatividad de las fuerzas en los órganos de gobierno, ahora en México, se colocan en la orden del día nuevos temas propios de democracias maduras: el de las palancas para una gobernabilidad más eficiente.

En estos cambios, en estas posibilidades abiertas, nuestro país apuesta por llegar al próximo siglo con unas instituciones políticas sólidas y confiables, con capacidad para encauzar y expresar la pluralidad de todas las fuerzas que integran a nuestra sociedad.

\*\*

La elección del seis de julio tenía como finalidad renovar a los 500 miembros de la Cámara de Diputados, a 32 senadores (la cuarta parte de esa Cámara) a partir de listas nacionales y bajo la fórmula de la representación proporcional; renovar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y elegir por vez primera al Jefe de Gobierno de la ciudad capital.

Los comicios estuvieron anteceditos por una vasta y profunda operación de reforma a las instituciones y a las leyes electorales en México, que cristalizó después de una de las negociaciones políticas más intensas y prolongadas de los últimos años. Desde el mes de enero de 1995, los cuatro partidos políticos que estaban representados en el Congreso de la Unión iniciaron una deliberación que duró casi dos años, y que culminó con un nuevo marco jurídico electoral. Fue un proceso largo, difícil, que terminó sin el consenso esperado, pero que sin embargo alcanzó a arrojar un conjunto de modificaciones fundamentales para el avance democrático de México; cambios que sin ninguna duda, estuvieron en la base y fueron la garantía de comicios legales, equitativos y transparentes.

La amplitud de esa reforma hace imposible su descripción puntual en una intervención como esta; no obstante, los siguientes puntos quieren ser un indicador de la profundidad de la obra reformista:

1. Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, a partir de ahora, la autoridad electoral gozó de plena independencia en relación al gobierno y a los partidos políticos. Los ocho Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo, los únicos miembros con voto en el máximo órgano del Instituto Federal Electoral, fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos.

La idea es doble: que el gobierno abandonará la organización electoral y que ella pasara a manos de personas que gocen de la confianza de los partidos políticos.

El Tribunal Electoral, el órgano encargado de dirimir las controversias legales, adquiere también cabal autonomía. La designación de los magistrados que lo componen ya no corre a cargo del Presidente de la República; ahora son votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia; así, fue instaurado el control de legalidad y de constitucionalidad. Por otro lado, el Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal sino que pudo ser recurrido por causa de conflictos locales; se trató de extender, sin cortapisas, el control de constitucionalidad a los actos de todas las autoridades electorales estatales, sin excepción. Y finalmente, la ley agregó nuevos procedimientos de defensa, nuevas vías legales para encauzar los reclamos político-electorales tanto para los ciudadanos como para los partidos.

2. La reforma electoral cambió el régimen legal de los partidos políticos: se hizo más estricta la entrada a la representación congresal (sólo aquellos partidos con una votación nacional mayor al 2% tuvieron derecho a ingresar a la Cámara de Diputados) y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las Agrupaciones Políticas.
3. Las condiciones de la competencia mejoraron. Esto constituye quizás, el efecto más visible y decisivo de la reforma. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron notablemente, lo mismo que el acceso a los medios electrónicos. Además fueron distribuidos de un modo mucho más equitativo. La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
4. Se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo tal que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada. Se restaron los márgenes de sobre y sub-representación de los partidos en la Cámara de Diputados. Asimismo, se inyectó mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional.

5. Finalmente, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno.

Dichos de un modo telegráfico, esos fueron los aspectos más relevantes de la reforma electoral. Su obra fue muy vasta, tocó y mejoró todos los aspectos que habían formado parte de la discusión electoral en México en los últimos diez años: la independencia de las autoridades electorales, la equidad en la competencia, el acceso a los medios electrónicos, la revisión de las finanzas, las formas para constituir el Congreso, la apertura de la Ciudad capital a la experiencia electoral, etcétera.

Para alcanzar su concreción, se modificó la Constitución de la República, y además seis leyes más: la ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se expidió una nueva ley referente al sistema de medios de impugnación en materia electoral y finalmente se modificó sustancialmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No tengo duda al decir que la de 1996, fue una de las reformas electorales más amplias e incisivas de cuantas ha tenido mi país; tiene por ello mismo, un lugar relevante en el largo ciclo de cambio político e institucional que ha vivido México en las últimas dos décadas.

\*\*

La nueva arquitectura legal nos impuso una serie de desafíos que definen y que dan originalidad a los procesos electorales en México.

El primero de ellos es que se trataba de desplegar el trabajo electoral sobre una ley, una organización funcional y unos hábitos que nunca antes se habían puesto en práctica. El segundo, es la magnitud de la obra, es decir, la cantidad de personas exigidos por los procedimientos de ley. Y en tercer lugar, la complejidad de esos procedimientos, la necesidad de establecer una larga serie de dispositivos que agregan, uno tras otro, nuevas seguridades para la confianza y la limpieza del proceso.

Las elecciones de 1997 fueron exitosas porque cubrieron puntualmente e incluso agregaron nuevas garantías. Es el caso del nombramiento de los Consejos Electorales en los 32 entidades de la República. Se trató de un proceso amplio y exhaustivo que se desplegó como en cascada. Si la máxima autoridad electoral

había sido votada por unanimidad en el Congreso de la Unión, las autoridades electorales de cada estado debían confirmar ese consenso.

De ese modo, los ocho Consejeros Electorales Federales se dieron a la tarea de viajar a las 32 entidades para intercambiar opiniones con los actores políticos locales e integrar una lista de ciudadanos idóneos, que en conjunto, garantizaran imparcialidad y equilibrio. El resultado de ese complejo proceso de negociación fue alentador. Al final, logramos votar de forma unánime, el nombramiento de los 192 consejeros electorales locales (seis por cada estado de la República), así como de sus respectivos suplentes.

Paralelamente, fue necesario nombrar a los presidentes de cada uno de esos Consejos Locales. Para este fin, la ley abrió un periodo para que los partidos impugnaran a los funcionarios que hasta esa fecha ocupaban ese puesto de mando. Otra comisión del Consejo General estuvo encargada de resolver las impugnaciones presentadas; lo hizo ajustándose a las condiciones y a los estatutos vigentes, tratando de discernir lo real de lo aparente, imponiendo los criterios de desempeño y profesionalismo; con ese método fueron renovados nueve presidentes de los Consejos y 23 fueron ratificados.

Restaban los Consejos de los 300 distritos. El Consejo General nombró, por el mismo método, a los presidentes de los 340 Consejos Distritales (300 Consejeros Presidentes federales y 40 Coordinadores Ejecutivos para la elección del D.F.).

Simultáneamente, los 32 Consejos Locales sesionaron para nombrar a los 6 consejeros electorales de cada uno de los 300 Consejos Distritales. En 29 de los 32 Consejos Locales los acuerdos se tomaron por unanimidad, en los tres restantes, por amplia mayoría, de seis votos a favor y uno en contra.

Un presidente y ocho consejeros electorales del Consejo General, un secretario ejecutivo, seis directores ejecutivos, 32 consejeros presidentes de los Consejos Locales, 300 de los Consejos Distritales, 192 consejeros locales, 1800 consejeros distritales, 40 Coordinadores ejecutivos en el D.F. y 240 consejeros distritales en la misma entidad fueron nombrados mediante una exhaustiva consulta, buscando siempre la confianza de los partidos.

Dadas las cantidades involucradas, esta operación se constituyó en un inédito ejercicio de concertación y de equilibrio. El significado y el mensaje político era uno: que los partidos tuvieran confianza en el árbitro, en todos los niveles de la autoridad electoral.



Un segundo ejemplo de la complejidad del edificio electoral mexicano es la manera en que se nombran a los funcionarios de casilla: los encargados de vigilar las urnas, de cuidar el curso de la jornada electoral, de contar los votos, responsables de la entrega de los paquetes electorales. Su desempeño es crucial. La legalidad de la elección, en el momento neurálgico del proceso, está en sus manos.

La selección de éstos funcionarios es uno de los procesos que inyectan mayor confianza a nuestras elecciones. También es, quizás, el proceso más complejo y difícil de todos cuantos construye el IFE. Se trata que los partidos políticos tengan plena garantía de la imparcialidad de los funcionarios de casilla. Y para lograrlo se recurre a un mecanismo abierto y barroco, basado en el entrenamiento masivo de ciudadanos, echando mano del azar.

Por ley, los funcionarios de casilla son ciudadanos que emergen de un sorteo; a todos ellos, se les brinda un curso de capacitación para que estén en condiciones de dirigir y supervisar el curso de las votaciones en cada casilla.

En 1997 fueron sorteados 5,093,344 de mexicanos. Acudieron efectivamente 2 millones, 78 mil ciudadanos, el 40.7% de los convocados. Es un dato relevante: nunca habíamos tenido un porcentaje tan alto que atendiera el llamado del IFE. A esos 2 millones, a lo largo y ancho del país, se les proporcionó un primer curso de capacitación, y se les aplicó un examen de aptitudes. El resultado neto de ese proceso es que, en las elecciones del seis de julio, se tuvieron garantizados 3 ciudadanos por cada uno de los cargos como funcionarios de casilla.

Para realizar una operación de esas proporciones, el IFE contrató a 11,695 capacitadores; ellos tuvieron que dar por lo menos dos cursos a cada ciudadano sorteado, sin importar la condición social, la localidad o lo apartado de la zona de residencia. Un experimento así, está lleno de anécdotas y vicisitudes, pero esos capacitadores dejaron listos, entrenados, a 733,124 ciudadanos, que fueron los encargados de la legalidad y transparencia en las 104,732 casillas.

El proceso de capacitación y de sorteo es un dispositivo que inyecta grandes dosis de confianza para los partidos políticos, y que probó su viabilidad. Exigió de un gran esfuerzo pero valió la pena porque propició un involucramiento masivo y una extendida participación de la ciudadanía en el proceso electoral.

Otro buen ejemplo, de la dimensión de la obra electoral en México es su padrón. 53 millones 022 mil 198 ciudadanos se registraron como electores ante el Instituto Federal Electoral. Alrededor de 52 millones 208,966 recogieron su credencial (el 98.3%) y por lo tanto, ese número apareció en las listas nominales el día de la elección. Esto significa que el universo de votantes potenciales creció en 6 millones 400 mil ciudadanos respecto a 1994. Significa un crecimiento del 14.2%, y todavía más, significa que el 93% de la población en edad de votar está efectivamente inscrita en nuestro padrón electoral.

Son realmente pocos los países que pueden exhibir dimensiones así y coberturas tan vastas; son también pocos los que han incorporado a este instrumento medidas de seguridad y de confiabilidad como las que guarda nuestro padrón electoral; no solamente estamos ante un padrón que desde 1992 fue totalmente reconstruido, sino también ante el hecho de que incorpora en cada uno de sus eslabones a la vigilancia puntual y diaria de todos los partidos políticos, a través de una Comisión Nacional de Vigilancia.

Pero aún hay más: en los meses de marzo, abril y mayo, el padrón electoral estuvo sometido a dos pruebas decisivas: la llamada verificación nacional muestral (cuyos métodos e instrumentos fueron definidos por los propios partidos) y la evaluación que el Comité Técnico (compuesto por científicos de alto nivel y sin filias partidarias) hicieron sobre el mismo padrón.

Las sistemáticas pruebas se explican por nuestra gran desconfianza política, pero también porque el padrón mexicano está expuesto a una situación especialmente compleja: la enorme movilidad demográfica de nuestra población, que hace que muchos registros (domicilios sobre todo) pierdan actualidad.

Se trató de un estudio y de alcance nacional. No hubo un solo partido que impugnara los resultados de esta verificación. Su resultado volvió a confirmar una consistencia de sus datos superior al 95%.

El padrón se contrastó frente a la información demográfica disponible en México, para estudiar a detalle las regiones "atípicas", es decir, las que presentan un comportamiento distinto al resto del país; para verificar la seguridad de los procedimientos informáticos; y finalmente, un examen en campo para localizar ciudadanos, comprobar datos en la credencial de elector y sus domicilios. Estas pruebas fueron deliberadamente severas, es decir, no buscaron a todo lo largo y ancho del padrón sino precisamente en sus áreas atípicas.

Al final se corroboró que nuestro padrón de más de 53 millones de mexicanos, contiene al 93% de la población en edad de votar, que tiene datos veraces en el 95% de los casos, y que desde 1994 ha pasado la prueba de más de 44 elecciones locales. La garantía ofrecida era una: que los ciudadanos mexicanos podían ejercer su voto sin exclusiones ilegales.

Lo que importa subrayar no solamente es la magnitud y la abigarrada complejidad de nuestros procesos, sino sobre todo que la construcción electoral procuró siempre abrirse al escrutinio de los partidos y de la opinión pública; hacer transparente cada uno de sus pasos, cada uno de sus eslabones.

En ese sentido, tal vez deba destacar la última de las piezas que agregaron gran confianza a la jornada electoral: nuestro Programa de Resultados Electorales Preliminares.

Entre los partidos políticos, los observadores y la opinión pública, existía una expectativa que era alimentada por la duda alrededor de la nuestra capacidad para brindar resultados oficiales oportunos; la gran duda de que, acaso, en la noche de la elección no quedaría resuelto el asunto más irritante y traumático de nuestra historia electoral: que los resultados no fueran conocidos por todos, con rapidez y con certeza.

Creo que el último certificado de confianza en nuestra elección ocurrió por un hecho técnico y político, inédito en México: a la una de la mañana, seis horas de cerrada la última casilla, nuestros instrumentos de conteo ya eran capaces de mostrar el resultado de 54,974 casillas de todo el país, es decir del 52% de las casillas instaladas, desde Sonora a Yucatán, desde Chiapas hasta el Distrito Federal.

Las cifras que brindamos fueron consistentes con las que habían configurado las encuestas previas, los conteos rápidos de ese día y con los cómputos oficiales de tres días después: el Partido Acción Nacional, con el 28.02% de la votación nacional; el Partido Revolucionario Institucional, con el 39.49%; el de la Revolución Democrática, 26.5%; el Partido del Trabajo, 2.54% y el Verde Ecologista 4.53%. El reto político fue cubierto: las cifras oficiales habían llegado sin interrupción, de un modo desagregado, por casilla, por cada distrito, por cada estado de la República, sin posibilidad de manipulación, de una manera constante y comprobable, con transparencia, a través del Internet, a miles de personas en México y el mundo.

Esa fue la más visible y quizás la más contundente de las operaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral. Gracias a ella, y a unas horas de cerrada la jornada electoral, estábamos comprobando la

operación de las casillas, el funcionamiento de cada uno de los distritos, las tendencias generales de la votación y de la participación.

\*\*

Asistieron a las urnas 30 millones, 214 mil 419 mexicanos, el 57.61% del padrón. Ese hecho, constituyó en si mismo un dictamen nacional, claro, amplio, y sin incidentes mayores que lo colocan como un tratado efectivo de la voluntad mayoritaria.

Este proceso se sumó al trayecto de la nueva era democrática de México, es decir, a la era de elecciones claras, que no abren resquicios a la impugnación o a la inconformidad, y que sirven para resolver las diferencias de un modo institucional, en paz, para producir gobiernos y representaciones políticas legales y legítimas.

Si los comicios por venir se suman a lo sucedido el seis de julio entonces las elecciones dejarán de ser una obsesión y la frustración recurrente de nuestra vida política, y los partidos y los políticos no encontrarán obstáculos para atender, ahora si, a fondo, los otros asuntos centrales de la construcción democrática de México.

La "obra negra" de la elección, es decir, esa complicada arquitectura que hace posible la emisión del voto, cumplió su cometido: pudo sostener la participación de millones de ciudadanos, pudo inducir mejores condiciones de la competencia, pudo evitar que los partidos gastaran su tiempo en la impugnación a la autoridad electoral. Ninguno de los temas que habían sido parte de discusiones interminables y de litigios interminables aparecieron en la escena: ni el padrón electoral, ni los recursos de los partidos, ni el trato de los medios electrónicos, ni la parcialidad de las autoridades, ni la forma de presentación de los resultados. Las diferencias ocurridas a lo largo de los ocho meses que dura el proceso electoral fueron acotadas y procesadas jurídicamente, en el IFE y en el Tribunal, con la ley, y ya no con la denuncia, el pleito público o la movilización.

La gran tarea -tarea que trasciende al IFE- es el de mantener y de llevar adelante el proceso de consolidación democrática en situaciones difíciles, de cara a situaciones de tanta desigualdad y de pobreza. Mantener la democracia, la competencia abierta entre partidos, atendiendo a las crecientes demandas que la propia democracia genera constituye el gran desafío. Y creo que es un objetivo que tiene un plazo determinado, para cumplirse en éstos años.



Fundacion Internacional para Sistemas Electorales  
1101 15th Street, N.W.  
Third Floor  
Washington, D.C. 20005  
TEL (202) 828-8507 FAX (202) 452-0804