

La observación electoral: el marco legal y la experiencia concreta

María Eugenia Valdés Vega

En el análisis del marco legal y la presencia de los observadores ciudadanos de Alianza Cívica en las elecciones federales de 1994 resaltan las condiciones coyunturales que permitieron el fenómeno inédito en México de que la sociedad civil intentara y lograra una nueva relación con la política. En esta etapa de la transición democrática mexicana, esas condiciones hicieron variar la legislación electoral e hicieron posible que muchos ciudadanos no nada más quisieran contribuir con sus votos, sino que con su observación en la organización y práctica electorales también influyeran para reformar sus inercias antidemocráticas.

No podría explicarse la irrupción masiva de miles de ciudadanos voluntarios en las tareas de observación del proceso electoral de 1994 sin el contexto sociopolítico que lo rodeó. Por ello, es necesario señalar al menos aquellos aspectos más significativos: el agotamiento de las prácticas electorales tradicionales del sistema político mexicano, el clima de incertidumbre surgido de la violencia política y social, y la aparición del ciudadano como un nuevo actor.

Durante décadas, el sistema político mexicano mostró una enorme fortaleza derivada de su apoyo social. Los gobiernos posrevolucionarios habían logrado incorporar a prácticamente todos los sectores sociales en su proyecto nacional, que tenía sus bases en la lucha popular de la revolución mexicana. En este consenso, el partido en el poder jugaba un papel crucial porque aglutinaba los sec-

tores, gestionaba sus demandas, promovía liderazgos y servía de efectiva “correa de transmisión” entre el Estado y la sociedad.¹

Desde 1929, cuando fue fundado el antecesor del Partido Revolucionario Institucional, hasta hace apenas unos pocos años, los procesos electorales habían jugado un papel meramente formal: las elecciones se organizaban, los partidos y candidatos realizaban sus campañas y los ciudadanos asistían a votar, pero todo mundo sabía que la inmensa mayoría de los puestos de elección serían ganados por el partido en el gobierno. La democracia mexicana era *sui generis* dado que no había alternancia en el poder, sin que se pudiera cuestionar el real apoyo que la mayoría otorgaba a los gobiernos priistas.

En esa situación, los partidos de oposición luchaban sin mucho éxito por conquistar el voto de la ciudadanía. El Partido Acción Nacional (PAN), fundado en 1939, se esforzaba por avanzar en su organización y sus procedimientos democráticos de selección interna, y su tenaz oposición al gobierno lo condujo a captar las simpatías de algunos grupos de la clase media y alta, sin que por años rebasara un porcentaje muy pequeño, con pocas excepciones en algunas entidades de la república.

Calificado como partido de derecha, el PAN tenía su polo opuesto en otros partidos de poca membresía (el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), que tenían diferencias mínimas con el PRI y que jugaban en las elecciones muchas veces con los mismos candidatos del partido oficial. Por estas razones el PPS y el PARM no eran considerados como una alternativa y sus votaciones eran muy bajas. El Partido Comunista Mexicano y otras formaciones políticas de izquierda no eran reconocidas legalmente y su influencia era insignificante en términos electorales.

Pero el panorama electoral varió sustancialmente al final de la década de los setenta. Hechos tan relevantes como el movimiento estudiantil y popular de 1968 y su secuela guerrillerista ante la cerrazón del sistema en la década siguiente, hicieron que éste pusiera en marcha una reforma electoral que le dio vida y cauce político a la acción de partidos que reclamaban participación en la vida nacional. A partir de entonces —con el correlato del cambio en las políticas económicas estatales y del Estado mismo—, fue evidente que la

¹ Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, ERA, 3a. ed., México, 1986, pp. 183-186.

sociedad mexicana se diversificaba y entraba a una etapa en que requería de pluralidad política. Las sucesivas reformas electorales en los últimos años no son sino una muestra de las respuestas que se han debido implementar para que todos estos cambios no provoquen una ruptura en el país.

Sin embargo, el sistema político mexicano ha sido reactivo a los cambios que impliquen la pérdida del poder del partido oficial. En realidad, la mayor parte de las reformas electorales tenían un signo "gatopardiano": cambiar para que todo siguiera igual. Se toleró la presencia activa de otros partidos, pero nunca hubo el ánimo de dejarlos ganar. Así, el fraude electoral (que siempre existió pero era poco frecuente) empezó a ser utilizado en muchos casos y su implementación trajo cada vez más problemas de legitimidad a los gobiernos priístas.

Además, la debilidad del sistema político fue en aumento durante los sexenios de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Una de las pruebas de tal debilidad es la violencia social que se traduce en la notoria influencia del narcotráfico en la economía mexicana, los secuestros de prominentes hombres de negocios, los asesinatos de periodistas y la generalizada inseguridad pública. Este clima de violencia fue claro y se agudizó con los asesinatos políticos del cardenal Juan Jesús Posadas y del candidato priísta a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio.

No nos detendremos a analizar las causas y consecuencias detalladas de los hechos enumerados; si aquí se les menciona es porque los proponemos como parte del contexto en el que se dio la participación de los ciudadanos observadores, aunque falta un hecho fundamental: el estallamiento armado en el estado de Chiapas.

La parte más informada y consciente de la ciudadanía reaccionó con profunda alarma ante las noticias que llegaron del sureste mexicano el día primero de enero del año 1994. Independientemente del choque que significó para muchos saber las condiciones de miseria en las que viven los indígenas chiapanecos, los ciudadanos se preocuparon por las medidas militares iniciales para combatir su levantamiento y se lanzaron a la calle para impedir una masacre y que el conflicto se convirtiera en una guerra civil de mayores proporciones. La mayoría de los ciudadanos voluntarios de Alianza Cívica/Observación⁹⁴ participaron después de hacer una reflexión sobre las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de llegar a la conclusión de que, sobre todas las cosas, había que

preservar la paz y que para lograrlo era imprescindible la democracia.²

Fue por la paz que los observadores le dedicaron tiempo y trabajo a las tareas que se autopropusieron para que las elecciones fueran limpias y creíbles. Fue por la paz que asistieron a las sesiones de los consejos locales y distritales del Instituto Federal Electoral para observar la participación de los funcionarios, consejeros ciudadanos y representantes de partido fue por la paz que buscaron información sobre los antecedentes profesionales y políticos de éstos; fue por la paz que se capacitaron para conocer la estructura del IFE: qué era un distrito uninominal y uno plurinominal, qué una sección electoral, qué una casilla; cómo se ubicaban las casillas, cuántas y dónde; fue por la paz que se desvelaron hasta caer exhaustos el día 21 de agosto en los distritos y en las casillas electorales; fue por la paz que volvieron a desvelarse el día 24 para la sesión del cómputo electoral, aun con la conciencia de que su trabajo no era respetado por las autoridades y por muchos representantes de partido.

A pesar de las deficiencias que tuvieron y los errores que pudieran haber cometido—naturales hasta cierto punto por ser para la mayoría su primera experiencia—, la sociedad mexicana le debe a los ciudadanos voluntarios de Alianza Cívica/Observación⁹⁴, un reconocimiento por su lucha por la paz y la democracia en México.

Marco legal de la observación electoral

La figura del ciudadano observador no existía en la legislación electoral mexicana hasta 1993. En septiembre de ese año se reformó el artículo 5 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y en su inciso 3 se señaló que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral. Las bases para la participación como observadores fueron las siguientes:

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;
- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar con fo-

² Esto fue particularmente visible en el Distrito Federal, en donde la mayoría de los participantes en la observación electoral hablaban de la paz (o del miedo a la guerra) como factor fundamental que los motivaba.

- tografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;
- c) La acreditación deberá solicitarse ante la Junta Local correspondiente a su domicilio dentro del plazo que para tal efecto establezca el Consejo General del Instituto Federal Electoral;
 - d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:
 - I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
 - II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
 - III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y
 - IV. Asistir a los cursos de preparación o información que a tal efecto acuerde la autoridad electoral.
 - e) Los observadores se abstendrán de:
 - I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
 - II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;
 - III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y
 - IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno; y
 - f) Los observadores podrán presentar ante la autoridad electoral, informe sobre el desarrollo de la jornada en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.³

Como puede observarse, al finalizar el año 1993 parecía que estaba perfectamente reglamentada la observación ciudadana para el proceso electoral del año siguiente. Sin embargo, los acontecimientos que se fueron desencadenando a partir del levantamiento zapatista en Chiapas causaron una mayor ansia de participación en una parte considerable e influyente de la ciudadanía, y un ablandamiento del gobierno y las autoridades electorales que mejoró los términos legales de la observación electoral.

³ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, octubre de 1993, pp. 3 y 4.

El 28 de abril de 1994, el conjunto de organizaciones que convocaron a la constitución de Alianza Cívica/Observación94 (Movimiento Ciudadano por la Democracia, Convergencia de Organizaciones Civiles en Lucha por la Democracia, Academia Mexicana de Derechos Humanos, Fundación Arturo Rosenblueth, Consejo para la Democracia, Instituto Superior de Cultura Democrática y el Acuerdo Nacional para la Democracia) iniciaron formalmente sus trabajos con la presentación de su proyecto a la ciudadanía.

En esa reunión, celebrada en el Museo de la Ciudad de México, se delimitaron los objetivos de la Alianza: una observación integral ciudadana que incidiera en lograr un *juego limpio* para el avance de la democracia. Para ello, se dieron a la tarea de definir y proyectar la observación de los siguientes campos: el análisis de listas nominales; funcionamiento de los organismos electorales; la integración de las mesas directivas de casilla; el gasto de campañas políticas; la asignación de tiempos y espacios en los medios de comunicación; la compra y coacción del voto; la jornada electoral con conteo rápido, la realización de campañas de educación ciudadana para promover el voto reflexivo y para participar en la observación; finalmente, se propusieron y realizaron encuestas de opinión sobre el sentir ciudadano.

Con la creación de Alianza Cívica, los espacios legales abiertos a la observación ciudadana para el proceso electoral de 1994 se ampliaron y la participación de destacadas personalidades como consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE, elegidos por consenso entre los principales partidos y con la mayoría de los votos en ese organismo, alentaron las expectativas por unas elecciones transparentes y creíbles.⁴

El 18 mayo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversos artículos del Cofipe, entre ellos el que se refería al marco legal de la observación ciudadana para el proceso electoral de 1994. En esta reforma, el artículo 5 variaba en su fracción tercera para ampliar el tiempo de observación; ya no se limitaría a la jornada electoral, sino que abarcaría la preparación y desarrollo del proceso electoral:

3. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de

⁴ María Eugenia Valdés, "La observación de Alianza Cívica en el Distrito Federal", en *El Cotidiano*, Núm. 65, UAM-Azcapotzalco, México, noviembre de 1994, p. 122.

la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral...

Las bases también variaron:

- c) La acreditación podrá solicitarse en forma personal, o a través de la agrupación a la que pertenezca, ante la Junta Local o Distrital correspondiente a su domicilio dentro del plazo que para tal efecto establezca el Consejo General del Instituto Federal Electoral; las Juntas darán cuenta de las solicitudes a los Consejos correspondientes para su aprobación, misma que deberá resolverse en la siguiente sesión que celebren dichos Consejos.

Con esta reforma, el requisito de capacitación para los observadores ciudadanos ya no quedó en manos exclusivamente del IFE, sino que podrían impartirla las propias organizaciones:

- IV. Asistir a los cursos de preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las organizaciones de observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto y con la supervisión de las mismas.
- f) La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la república mexicana;
- g) Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la Junta Local que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega;
- h) En los contenidos de la capacitación que las Juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación;
- i) Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos:
 - I. Instalación de la casilla;
 - II. Desarrollo de la votación;
 - III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
 - IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
 - V. Clausura de la casilla;
 - VI. Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital;
 - VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta; y

- j) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.⁵

No obstante el marco legal ampliado para la participación de los observadores electorales, las restricciones aparecieron cuando la ley fue puesta en práctica. Los lineamientos acordados por el Consejo General del IFE para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos observadores fueron los siguientes:

- El plazo para que los ciudadanos presentaran sus solicitudes de acreditación como observadores electorales sería entre el 1 de abril y el 31 de julio de 1994. Debido a los problemas suscitados en torno a la acreditación, el plazo fue prorrogado primero al 5 y luego al 12 de agosto.
- La solicitud debía ser presentada en un formato especial acompañada de dos fotografías del ciudadano. El formato fue cambiado después de las reformas de mayo porque antes especificaba la observación en la jornada electoral y después abarcaba los actos preparatorios del proceso electoral. Además, agregaron un número explícito de folio para cada formato.
- Para acreditar su ciudadanía en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, los aspirantes a observadores debían entregar una fotocopia de la credencial para votar con fotografía.
- En la solicitud, los ciudadanos tenían que manifestar bajo protesta de decir verdad que no eran ni habían sido dirigentes de partido ni candidatos a puestos de elección popular en los últimos tres años.
- Las Juntas Ejecutivas Locales deberían revisar el cumplimiento de los requisitos legales en un plazo no mayor de cinco días, contados a partir de la recepción de la solicitud. Después notificarían al ciudadano y lo convocarían al curso de preparación e información para los observadores.
- El IFE se comprometió a que los cursos que impartiera se iniciarían el 1 de julio y concluirían el 5 de agosto de 1994.

⁵ *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de mayo de 1994, México, pp. 2-3.

Una vez realizada la acreditación, las Juntas Locales Ejecutivas por sí y a través de las Juntas Distritales Ejecutivas dispondrían las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados pudieran contar con las facilidades necesarias para el desarrollo de sus actividades; éstos tendrían el derecho de observar los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral.

Estos lineamientos, en especial el relativo a los cursos de capacitación pero también los demás requisitos establecidos, se constituyeron en obstáculos para las actividades de los observadores ciudadanos.

La experiencia concreta

De entre todos los proyectos de observación ciudadana propuestos por Alianza Cívica, el que se refería al funcionamiento de los organismos electorales fue particularmente susceptible de ser obstaculizado por diversas razones. En primer lugar por sus objetivos, que implicaban una observación pormenorizada de la *currícula* de los funcionarios electorales y de los consejeros ciudadanos para establecer su vinculación con el gobierno o el partido oficial, y del funcionamiento de los órganos electorales, que se presumía signada por métodos antidemocráticos en la toma de decisiones. Estos objetivos partían de la hipótesis de que

La inercia de las estructuras gubernamentales, casi todas ellas vinculadas directamente al PRI, hace que sea muy difícil la existencia de una "operación electoral legitimadora del poder" en un periodo de crisis del régimen en que importantes fuerzas sociales y políticas están demandando la transición a un régimen democrático.⁶

El proyecto de observación referido a los organismos electorales se planteó el objetivo específico de conocer y evaluar el funcionamiento de las Juntas Ejecutivas y los Consejos a nivel local y distrital durante el proceso electoral de 1994.

En su justificación, el proyecto resaltó la importancia de los Consejos Distritales dado que tienen atribuciones legales que los hacen

⁶ Silvia Gómez Tagle, *La operación electoral y los partidos políticos en México 1994*, proyecto de observación para Alianza Cívica/Observación94, s.p.i., p. 6.

responsables directos de la organización, conducción y resultados de los procesos electorales: selección y capacitación de los funcionarios de casilla; definición del número, tipo y ubicación de las mismas; y, finalmente, en esa instancia se hace la declaración de validez de la elección de los diputados de mayoría relativa. Además, con las reformas introducidas al Cofipe en septiembre de 1993 que eliminaron la autocalificación de los nuevos diputados, los Consejos Distritales se convirtieron en la instancia definitiva donde por última vez pueden contarse efectivamente los votos.

La metodología de este campo de observación fue diseñada para analizar los antecedentes y el desempeño de los miembros que integran las juntas ejecutivas y los consejos, sus mecanismos de discusión y de toma de decisiones, así como la organización de su trabajo y los resultados que obtuvieron. Entrevistas, un cuestionario aplicado a funcionarios electorales, consejeros ciudadanos y representantes de partido, y guías con formato único para la observación de las sesiones de los consejos, fueron los instrumentos que utilizaron alrededor de 250 ciudadanos que se ofrecieron como voluntarios en los estados de Jalisco, Estado de México, Sinaloa, Coahuila, Baja California, Nuevo León, San Luis Potosí, Yucatán, Guerrero, Campeche y el Distrito Federal.

El tiempo de observación fue muy amplio, ya que en muchos casos comenzó desde el mes de junio y llegó hasta los días 21 y 24 de agosto, correspondientes a la jornada electoral y el cómputo distrital, en que los observadores cubrieron las sesiones completas de los consejos. Por esta razón, y por la capacitación especializada que se tuvo que cubrir como requisito forzoso, la observación de los organismos electorales fue uno de los campos que requirió de un esfuerzo y dedicación extraordinarios.

Los organismos electorales: resultados de la observación

El primer paso de la observación fue el contacto inicial entre los ciudadanos observadores y los funcionarios integrantes de las juntas locales y distritales. En él se evaluaron tanto la disposición de los funcionarios a brindar la información requerida sobre sus antecedentes, como la facilidad que otorgaron para conocer los detalles de la organización electoral.

En la mayoría de los casos, el trato que recibieron los observadores fue muy frío y poco alentador para su trabajo, especialmente por

parte de los funcionarios distritales. Los vocales de las Juntas Ejecutivas Distritales se negaron a proporcionar ninguna información a los observadores de Alianza Cívica —y menos la que se refería a sí mismos— aduciendo en primer término la falta de acreditación del IFE. En mayor o menor grado, los ciudadanos observadores encontraron obstáculos interpuestos por las autoridades locales y distritales (sobre todo estas últimas) en todas las entidades donde se realizó la observación. A veces, como en Guerrero y Campeche, el trato de los funcionarios electorales fue cortés, pero de todas maneras se puso trabas a la observación.⁷ Sin embargo, lo que predominó fue el enfrentamiento: en Sinaloa, aun portando el gafete oficial que los acreditaba como observadores no pudieron tener acceso a ninguna información, que tuvieron que allegarse por otros medios;⁸ en Nuevo León, hasta llegaron a pensar en interponer un amparo judicial ante la cerrazón de los funcionarios electorales. El caso extremo fue Chiapas, donde los observadores no intentaron siquiera acercarse a la Junta Ejecutiva Local por temor a sufrir represalias. Desde luego, en este estado no hubo observación en este campo.⁹

Por las múltiples trabas que encontró este proyecto de observación, puede afirmarse que en los lugares donde se realizó fue a pesar de los funcionarios electorales. Esto es particularmente grave si se considera que los vocales distritales forman parte de la estructura profesional del IFE que funciona de manera permanente (haya o no procesos electorales), y que su carácter de servidores públicos encargados de la delicada misión de organizar las elecciones debería empezar por informar y atender a los ciudadanos interesados en ellas.

Muchos consejeros ciudadanos también se mostraron hostiles frente a los observadores electorales, e incluso algunos rechazaron

⁷ "Ya tuvimos el primer encuentro con el vocal ejecutivo distrital en el IV distrito Acapulco. Mostró flexibilidad para los trámites que señala el reglamento de los observadores, tanto para el curso como para la documentación. Sin embargo encontramos cierta dificultad para dar cumplimiento al curso de capacitación en los domicilios del IFE, porque son impartidos en las cabeceras distritales, pero es imposible que la gente que vive en otros municipios asista." *Alianza Cívica/Observación94*, *Informe de los observadores*, mecanografiado, septiembre de 1994.

⁸ "En Culiacán no pudimos experimentar la eficacia de los observadores *con gafete* en la Junta Local y en las distritales, puesto que deliberadamente nos los entregaron poco antes de las elecciones con el objetivo de obstaculizar nuestro trabajo." En Sinaloa, como en muchas otras partes del país, la acreditación ante el IFE sólo se consiguió hasta menos de una semana antes de las elecciones. *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

más violentamente su presencia, intimidándolos con amenazas. Así fue en muchos distritos del D.F., Sinaloa y el Estado de México. Lo más común, sin embargo, fue que los consejeros ciudadanos dependieran de los vocales ejecutivos para resolver si podían o no responder a las preguntas de los observadores.¹⁰ De ellos puede decirse que no actuaron de acuerdo con los fines de su función y que resulta contraproducente la falta de transparencia en cuanto a la asignación y el pago de su trabajo; en voz baja y sin saberse a ciencia cierta, se dice que recibieron 750 y 950 nuevos pesos por su asistencia a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los consejos distritales, y que eran pagados directamente por los vocales ejecutivos. Ésta es una de las cuestiones que deberían ventilarse públicamente.

Los resultados de la observación de los organismos electorales confirman la presencia de funcionarios y consejeros ciudadanos vinculados con el partido oficial o con antecedentes profesionales en instancias de gobierno. En San Luis Potosí, Jalisco, Distrito Federal, Coahuila, Sinaloa y en la mayor parte de los estados en que se realizó la observación fue posible, a través del cuestionario, en las entrevistas o por el acceso a la *curricula* oficial, obtener estos datos que preocupan a la ciudadanía porque cuestionan la imparcialidad, autonomía y objetividad de los organismos electorales.¹¹

Otro resultado fue constatar que las tareas sustantivas de los consejos distritales en la etapa preelectoral (la definición del número y ubicación de las casillas y la integración de las mesas directivas de casilla) estuvieron marcadas por problemas que empañaron el proceso.

Aunque en general se cumplió adecuadamente con la primera fase de la insaculación, posteriormente se presentaron irregularidades en muchos distritos: no hubo exámenes para evaluar a los ciudadanos insaculados (en especial en el Estado de México),¹² la capacitación de los funcionarios de casilla fue muy deficiente y hubo muchas sustituciones de última hora.¹³

¹⁰ "Las oficinas del IFE están muy burocratizadas, nadie se anima a dar información, todos nos remiten al Vocal Ejecutivo..." (Coahuila, Distrito II).

¹¹ Alianza Cívica de Jalisco dirigió una carta a los consejeros ciudadanos del Consejo General para recomendar el cambio de los funcionarios electorales y consejeros ciudadanos a nivel distrital. Una de sus consideraciones señala: "Hemos comprobado que la mayoría de los funcionarios del IFE tienen antecedentes que los ligan al PRI, a funcionarios públicos priistas y hasta parientes son algunos."

¹² Distritos VI, VII y XIX.

¹³ Días antes de la elección, los observadores reportaron la sustitución de más de 5 mil funcionarios de casilla en los 9 distritos electorales de Sinaloa.

En cuanto a la ubicación de las casillas electorales, los informes reportan que hubo discusiones en los Consejos Distritales porque los partidos de oposición reclamaban que muchas se instalarían en domicilios de priístas reconocidos o de sus simpatizantes y por ello solicitaban su cambio.¹⁴

Por otro lado, en los Consejos Distritales las discusiones rara vez eran tales. Los representantes de partido más asiduos y propositivos (del PAN y el PRD) no pudieron romper con la formalidad exagerada que imponían los vocales y que era a su vez aceptada con sumisión y beneplácito por parte de los consejeros ciudadanos. Exceptuando honrosos casos,¹⁵ los consejeros ciudadanos se sumaron incondicionalmente a las propuestas de los vocales y rehuyeron la discusión.

La observación de la jornada electoral en las sesiones de los consejos distritales

El 21 de agosto de 1994, los observadores de Alianza Cívica en los consejos distritales reportaron hechos que van desde simples irregularidades hasta delitos electorales.

- Los asistentes electorales, que tendrían que haber sido contratados en función del número de casillas (uno por cada diez), fueron “auxiliados” con un número con mucho superado. Esto sucedió principalmente en el Distrito Federal.¹⁶
- Se observaron irregularidades de diversos tipos: desde la apertura tardía de las casillas, la exclusión de representantes de partido y la tinta no indeleble, hasta el “taco de votos”, la sustitución de funcionarios de casilla a última hora, la falta de condiciones para el voto secreto y la exclusión

¹⁴ “La ubicación de casillas también se constituyó en un problema porque —dijo el PAN— la gente ya no quiso prestar sus locales por la intimidación del PRI. El PFCRN indicó que eran domicilios de priístas y algunos lugares que no cumplían con los requisitos de ley.” (Estado de México, Distrito XII.)

¹⁵ Sólo se tiene el reporte positivo acerca de Javier Santiago, consejero ciudadano en el Distrito XXXVI en el Distrito Federal.

¹⁶ “...en el Distrito XXI, con 312 casillas, había alrededor de 85, y en Distrito XXVII, con 584 casillas, se encontraban realizando trabajo aproximadamente 300 asistentes y sus ayudantes. En casi todos los distritos observados se ignoraba su procedencia, ya que los representantes de partido tuvieron las listas con sus nombres pocos días antes de las elecciones”. Ma. Eugenia Valdés, *Op. cit.*, p. 119.

sin explicaciones de muchos ciudadanos en las listas nominales, a pesar de haber aparecido antes en ellas.¹⁷

- Las casillas especiales se constituyeron en la más evidente fuente de conflictos el día 21 de agosto. En los Consejos Distritales de las zonas urbanas los observadores reportaron que el voto temprano de corporaciones (bomberos, policías, soldados) y de grupos específicos de ciudadanos (enfermeras, trabajadores petroleros y choferes) agotaron las boletas, impidiendo el voto de ciudadanos en tránsito y de ciudadanos que no aparecieron en las listas nominales definitivas.
- En este caso concreto de las casillas especiales, la actuación de los vocales distritales fue puesta a prueba. De acuerdo con lo que señalan los reportes de observación, tuvieron una actitud burocrática y negligente frente a la ciudadanía que demandaba su derecho al voto y resultaron ineficientes para intentar siquiera resolver el problema.
- Los consejeros ciudadanos siguieron mostrando pasividad y en la práctica el peso de las decisiones recayó en los vocales ejecutivos. En muchos distritos, los observadores reportaron que la vinculación entre los funcionarios y consejeros ciudadanos con los representantes del PRI fue evidente el 21 de agosto.¹⁸
- Los representantes de los partidos políticos que más intervenían y hacían propuestas fueron los del PRI, PAN, y PRD, pero las de los dos últimos partidos no fueron tomadas en cuenta en la mayoría de los casos.¹⁹
- La recepción de paquetes electorales y el cómputo preliminar fueron otros aspectos en los que la capacidad de los vocales distritales se vio rebasada. En la mayoría de los distritos, la recepción fue lenta y en varios estados (D.F., Sinaloa, Estado de México) se presentaron serias irregularidades.²⁰

¹⁷ Los observadores solamente reportaron las irregularidades que se discutieron en las sesiones del Consejo Distrital.

¹⁸ "No estaba a la vista dónde guardaban los paquetes. En este distrito observamos muchas irregularidades y de franca complicidad de los funcionarios y consejeros con el PRI." (Sinaloa, Distrito IX). Alianza Cívica, *Informe de los observadores*.

¹⁹ "Discrepancias de criterio entre el Vocal Ejecutivo y el representante del PRD, quien se quejó de que no se escucha a los partidos y el IFE sólo impone criterios y decisiones (todo esto en relación con la tinta indeleble)." (Estado de México, Distrito XIX). *Ibid.*

²⁰ "Llegaron sin actas los paquetes electorales de las casillas 710, 711, 754, 861

- La deficiente capacitación de los funcionarios de casilla se hizo evidente por el hecho de que muchos entregaron los paquetes con las actas adentro o con otro tipo de errores, lo que ocasionó pérdida de tiempo en la recepción y cómputo preliminar, y dio lugar al oscurecimiento de la transparencia de estos procesos.

Conclusiones

La presencia de los observadores ciudadanos de Alianza Cívica en los comicios de 1994 señala un cambio fundamental en el sistema político mexicano. Significa la entrada del ciudadano como un nuevo actor en los procesos electorales e implica transformaciones positivas en el sistema por varias razones: su participación activa mejorará seguramente la organización electoral debido a su interés y vigilancia, los partidos políticos contarán con coadyuvantes que desde la sociedad civil impulsen nuevas y superadas formas de relación política entre ellos y con cada uno frente al gobierno, y ayudarán a que las fases de la transición democrática se aceleren en México porque servirán como un puente efectivo que una a la sociedad civil y la sociedad política.

El papel de Alianza Cívica fue muy importante en esta coyuntura pues logró conjuntar los esfuerzos de muchas organizaciones sociales aisladas en un objetivo común. La puesta en marcha de sus proyectos de observación mostró tal profesionalismo que seguirá siendo fuente de referencia obligatoria para los estudiosos de los procesos electorales en el futuro y, lo más importante, dio cauce a la participación ciudadana pacífica ante la crisis política.

Uno de los éxitos de los ciudadanos comprometidos con la democracia y la paz en México fue la creación de la figura legal del "observador electoral". Aunque tuvo tropiezos en su formulación —en parte por la novedad de la propuesta y en parte por la resistencia del sistema político—, la urgencia de la crisis hizo que fuera aceptada legalmente la presencia de los ciudadanos en las instancias donde se discuten y deciden los procesos electorales. Sin embargo, aun en términos formales es insuficiente dado que en las legislaciones

(pertenecientes a la muestra de Alianza Cívica) y otros 45. El día del cómputo distrital, esas mismas casillas venían infladas a favor del PRI". (Sinaloa, Distrito III). *Ibid.*

electorales estatales no se han hecho los cambios que sí se hicieron a nivel federal.

Pero donde mayormente se mostraron las resistencias del sistema político a abrirse a la participación ciudadana fue en la experiencia concreta de la observación electoral. Ya no demasiado cuando se trató de la observación en casilla el día de las elecciones; ahí no hubo muchos problemas porque finalmente es muy difícil que hasta ese día y en ese nivel de la estructura electoral se pueda observar el funcionamiento del aparato que garantiza al partido oficial la continuación en el poder sin legitimación democrática. La resistencia más grande fue, por tanto, cuando se trató de observar las entrañas de ese aparato: quiénes lo forman, cómo funcionan, qué discuten, cómo resuelven. Por esa resistencia fue difícil siquiera acercarse y observar con detenimiento en muchos lugares del país.

No obstante, lo observado muestra que el proceso electoral de 1994 estuvo marcado por organismos electorales que no funcionaron para dar garantías de equidad (justicia natural por oposición a la justicia legal, que también está establecida) e igualdad (equilibrio) a los partidos políticos. Tampoco sirvieron para garantizar la participación ciudadana, ya que en muchos Consejos Distritales el voto mayoritario de los consejeros ciudadanos se caracterizó por su dependencia respecto de los vocales ejecutivos. De este modo, la presencia de los consejeros ciudadanos a nivel distrital no significó en los hechos que la ciudadanía fuera representada en esos órganos. En los distritos electorales, pues, no hubo la *ciudadanización* en el sentido que le daba la propaganda oficial, sino la *ciudadanización* real que impulsaron las acciones de Alianza Cívica y los observadores electorales.

La observación de Alianza Cívica enseñó que para lograr que los organismos electorales funcionen democráticamente, es necesario que los consejeros ciudadanos realmente representen a la ciudadanía y sean elegidos en forma democrática.