

Gustavo de la Rosa Muruato

LA FORMACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS EN ZACATECAS



LA FORMACIÓN DEL NUEVO
SISTEMA DE PARTIDOS EN ZACATECAS

Primera edición 2012

Gustavo de la Rosa Muruato

LA FORMACIÓN
DEL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS
EN ZACATECAS

*La formación del nuevo sistema
de partidos en Zacatecas*

© Gustavo de la Rosa Muruato

© Taberna Librería Editores

© Universidad Autónoma de Zacatecas

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN: 978-607-9165-31-4

Edición: Antonio Perales Veyna

Portada: Juan José Macías

Programa Editorial, UAZ
Pasaje Comercial Local 15
Avenida Allende s/n
Zacatecas, Zacatecas
Teléfono: (01 492) 92 213 79

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ZACATECAS
SINDICATO DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UAZ

Presentación	11
Prólogo	15
Introducción	17

Preámbulo. UN VISTAZO A LOS PREDECESORES. PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN E ESTADO DE ZACATECAS (1824–1997)	19
---	----

PRIMERA PARTE

LAS INNOVACIONES EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. LAS REFORMAS ELECTORALES
Y LOS DERECHOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1. <i>Una definición y algunos antecedentes de las reformas federales y estatales</i>	37
2. <i>Evolución de los derechos y obligaciones constitucionales de los partidos políticos (1964–2003)</i>	40
3. <i>Evolución de los derechos y obligaciones de los partidos políticos en las leyes electorales (1979–2003)</i>	68
4. <i>Asignación de regidores y diputados de representación Proporcional durante el proceso electoral de 1998 en Zacatecas</i>	89
5. <i>Evolución Legal de la Autonomía de los Órganos Electorales de Zacatecas (1979–1999)</i>	96
6. <i>La Autonomía Administrativa del IEEZ: El paso final a su plena Autonomía</i>	118
7. <i>La revisión de los gastos de los partidos políticos en Zacatecas</i>	121
8. <i>Los Delitos Electorales</i>	131
9. <i>Delitos electorales y coacción del voto</i>	133
10. <i>Trascendencia de la fe notarial en el proceso electoral</i>	136

SEGUNDA PARTE

LA FORMACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS (1974–2010)	
1. <i>Las ventajas de usar índices electorales</i>	141

2. Definiciones operativas de los índices electorales	144
3. Una visión rápida de los cambios del sistema de partidos	148
4. El nuevo sistema de partidos en Zacatecas	150
5. Integración de las Legislaturas de Zacatecas (1971–2013)	158
6. ¿Reelección de diputados? ¿Y para qué?	160

TERCERA PARTE

LA ACCIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES.

EVALUACIONES DEL MOMENTO. EL IFE Y EL IEEZ

EL IFE

1. IFE: las tareas que vienen	167
2. México diferente: ¿Zacatecas idéntico?	169
3. Las posibilidades electorales de la democracia	172
4. Evaluación funcional del Instituto Federal Electoral en Zacatecas: aciertos y retrocesos	175
5. Del Acta del Consejo Local del IFE en Zacatecas, correspondiente a la Sesión de instalación del Consejo Local, el 28 de octubre de 2002	178
6. Comunicado de los Consejeros del IFE en Zacatecas	180
7. Intervención del autor en la sesión del Consejo Local del IFE, correspondiente al 26 de agosto de 2003	183

EL IEEZ

1. La redistribución: una cuadratura del círculo	186
2. Cuestionada la autonomía del IEEZ	188
3. La integración de los consejos distritales y municipales	192
4. Los imperativos de la transición democrática	193
5. Expectativas optimistas en la ruta del 5 de julio	195
6. La elección de los adultos	197
7. Irreversibles los avances democráticos del 5 de julio	199
8. ¿Funciones políticas para los órganos electorales?	201
9. ¿De veras está preparado el IEEZ?	204
10. Texto de la intervención del autor en la sesión ordinaria del 15 de octubre de 2001, del Consejo General del IEEZ, tomado del acta de la sesión	206

APÉNDICES

1. Por qué decidimos participar en las elecciones	211
2. De las elecciones federales a las elecciones municipales	214
3. Posibilidad lógica y posibilidad política (hipertexto para leerse en septiembre de 2004)	216
4. Naturaleza humana y desconfianza política	218
5. El papel de los medios de comunicación en el proceso electoral	220
6. La medición de la opinión pública	221

AL TENER la distinción de presentar y comentar en unas cuantas palabras, sobre la obra y el autor, la primera idea que a la mente me sobrevino fue, que lo escrito para hacerse público en este libro, está dado en afortunada congruencia; pues conociendo ampliamente al que lo escribe, puedo afirmar que no son sólo ideas sueltas al vuelo, con las que obviamente se puede o no estar de acuerdo, sino que proceden de amplia vivencia y experiencia propia, de quien ha sido actor y no simple espectador en la construcción del Sistema Político de Zacatecas; posiciones realmente privilegiadas no sólo para visualizar con perspectivas amplias, sino para aportar desde la participación ciudadana, innovaciones e iniciativas, análisis, comentarios y propuestas al Sistema Electoral en Zacatecas.

Para una obra altamente descriptiva más que valorativa, la formación del autor en las “ciencias exactas” y en el soporte filosófico de ellas, así como su trabajo diario, le han impuesto, por necesidad y convicción, el rigor científico del investigador, obligándolo a la imparcialidad en la ponderación de los hechos y resultados.

La historia para la construcción de un México y un Zacatecas con un Estado en el que gobiernen hombres con apego a las leyes, y se perfeccionen éstas con el fin de configurar una república democrática, representativa y federal, fundamentada y organizada en los principios de soberanía popular, separación de poderes y separación del Estado y las iglesias, para lo que trabajaron en sublime obediencia gloriosas generaciones, hacedoras de los grandes movimientos sociales, desde la Independencia hasta nuestros días, destacándose los constitucionalistas de la Reforma, búscase preservar los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos sociales o garantías sociales y los derechos políticos o ciudadanos, con respeto al pluralismo. Intermitentemente hemos experimentado desagradables episodios de intolerancia y abuso del poder que han sangrado literal y metafóricamente a nuestra Nación.

Surgen desde hace poco más de un siglo y medio, agrupaciones y asociaciones de ciudadanos en torno a idearios, con un mínimo suficiente aglutinador de principios y objetivos, que buscaban concitar a la sociedad, conformándose posteriormente en partidos políticos. Clásicamente distribuidos en “conserva-

dores” y “liberales”, luego “derechas e izquierdas” dado que adoptaban definiciones sobre cuestiones concretas, sin faltar los “centristas” que usualmente son posiciones de indefinición ante puntos específicos, frecuentemente acomodaticias y cambiantes de acuerdo a “los vientos predominantes”. Dichas asociaciones con fines políticos procuraban agruparse orgánicamente, y una vez logrado el derecho al voto, más aún cuando éste se hizo universal, se incentivó la integración de partidos capaces de canalizar los sufragios de la ciudadanía.

A los partidos políticos corresponde fomentar la educación política de la sociedad, promover la participación voluntaria y no coaccionada del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y facilitar el acceso de los ciudadanos al poder, proponiendo programas políticos a través de los cuales desean que se gobierne al país. En el ejercicio de la autoridad legítimamente constituida, hacer valer sus propuestas sociales y económicas, materializando su acción en la estructura del Estado, contribuyendo a integrar la voluntad general, organizando, educando, informando políticamente y rindiendo cuentas al electorado.

México y Zacatecas, han avanzado en la formación de un sistema de partidos políticos, se antoja en principio que la evolución ha sido lenta, quizá hasta muy lenta en algunas épocas y con impulsos alentadores en menos ocasiones, contrastada con las necesidades de evolución política de los zacatecanos. De esto trata la presente obra, describiendo el devenir y tocando las causales cualitativas y cuantitativas en este desarrollo que evidentemente son atribuibles a múltiples factores, desde nacionales (adecuaciones a las leyes estatales de las reformas nacionales), hasta factores locales con iniciativas legislativas en ocasiones vanguardistas, en ocasiones retrógradas, entusiasmos transitorios o trascendentes de autoridades en turno en los poderes legislativo y ejecutivo, no siempre exentas de intereses inmediatos de grupos de presión política. Estos grupos de presión siempre es necesario diferenciarlos de los partidos políticos, pues mientras los primeros tienen poder efectivo, los partidos tienen eminentemente poder moral, los propósitos de los grupos de presión no son la defensa de los intereses generales y mayoritarios, sino el de particulares y privados, aunque siempre tratan de envolver y disfrazar su tendencia privativa, plasmando lo que Jesús Reyes Heróles alguna vez dijo; “ lo que les interesa es convertir en privadas todas las utilidades públicas y en públicas todas las pérdidas privadas”.

Ha habido también factores atribuibles a los partidos mismos, principalmente participan partidos con presencia nacional, llamados “partidos nacionales”, que en sus dinámicas, logros y conflictos internos, promueven o frenan avances democráticos. Partidos “estatales” sí los ha habido en Zacatecas, con

presencia efímera. Y factores atribuibles a la sociedad y a los ciudadanos mismos, que con su grado de participación menor o mayor, interesada o apática, responsable o negligente, han contribuido al desarrollo político y democrático del Estado.

Si bien pareciera que el momento actual no es el mejor en la acreditación y prestigio de los partidos políticos que se ofertan, pues con creces han hechos cosas que decepcionan a la ciudadanía en el propósito de atraerlos a la participación política integrada y organizada, presentándose incluso en extremos denigrantes como “bolsas de trabajo” para auténticos vividores, que opacan la labor de muchos militantes genuinos y preclaros, que sí aportan al desarrollo democrático.

Enhorabuena a éste trabajo que se publica, estoy cierto que contribuirá a la labor tan siempre inacabada de construcción genuina del mejor posible Sistema Político en Zacatecas.

Zacatecas, marzo de 2011

José Manuel Enciso Muñoz

Consejero Electoral del IEEZ (1997-2001)

Consejero Local del IFE en Zacatecas (1996-2009)

LA IDEA original que animó la confección de esta obra fue la recopilación de artículos –de tema electoral– publicados en la prensa, de ponencias presentadas en congresos, foros, simposios, diplomados, o bien colaboraciones en revistas diversas.

Al recopilar el material, que abarca más de 15 años de participaciones en organismos académicos y en órganos electorales, resultó una cantidad excesiva y más heterogénea de lo que esperaba. Así que tome la decisión de separar los escritos en dos grupos: uno para formar este libro y el otro para un probable texto, quizá con varios colaboradores, acerca de las aplicaciones de la estadística en el análisis electoral.

Aquella determinación me llevó a completar algunos pasajes de los cambios en la legislación electoral de las últimas tres décadas y a desechar algunas ponencias que iban más lejos en el tiempo. Asimismo, para dar mayor homogeneidad al contenido y no separarme demasiado del hilo principal de la historia condensé muchos cálculos y otros capítulos farragosos en versiones más compactas que atendieran más a la visión de conjunto, dejando los comentarios de muchas situaciones particulares para otros momentos de la investigación y de la difusión de esos resultados.

El libro presenta datos analizados, presenta ideas e hipótesis argumentadas, evita las ocurrencias y trata de escapar de las creencias –por más sugestivas que pudieran ser–, si no van apoyadas por datos y razonamientos consistentes.

La obra evita sistemáticamente los juicios de valor, limitándose a subrayar la trascendencia de los sucesos en nuestro tema: la formación del nuevo sistema de partidos en Zacatecas. Por lo tanto, no se encontrarán aquí simpatías o antipatías por los protagonistas de la historia electoral de zacatecas, sin dejar de reconocer los momentos y las situaciones culminantes, incluso actores desatados, pero vistos con el distanciamiento necesario del investigador imparcial. Las únicas excepciones, que me parecieron válidas, están contenidas en el apartado final de apéndices.

En todos los casos he preferido la parquedad cautelosa, mirando el conjunto, antes que la verbosidad que se pierde en los detalles. Espero proporcionar o, al menos, sugerir, algunas líneas de investigación en un campo denso en acontecimientos y transformaciones que, sin duda, ha modificado en profundidad

nuestro entorno de vida. Si alguien retoma algunas de ellas creo que no será defraudado y encontrará que son fértiles e interesantes.

Zacatecas, invierno de 2011

INTRODUCCIÓN

DESDE LA reforma política de 1977 el estado de Zacatecas ha conocido transformaciones electorales que han conducido a la formación de un NUEVO sistema de partidos, consecuencia de las profundas modificaciones en la estructura de votación en los comicios constitucionales efectuados, al menos, desde 1979 hasta el año 2010.

El análisis de este proceso se hará desde una doble vertiente: los cambios más significativos en la legislación electoral y los resultados en los distintos momentos de competencia electoral. Se considerarán los totales electorales, en el Estado, en las diferentes elecciones de diputados locales y federales, de gobernador y de presidente de la república.

Para efecto de situar el tema se comentarán brevemente algunos antecedentes históricos, a sabiendas de que la historia electoral del Zacatecas es un campo muy poco explorado. Predomina un enfoque cuantitativo y conceptual, postergando para otro momento el análisis de la distribución del poder, tanto en términos de espacios institucionales como geográficos.

En esta primera aproximación al tema predomina el tono descriptivo de los hechos y de los acontecimientos fundamentales, dejando el análisis de las causas profundas o superficiales de estos fenómenos a los sociólogos de la política y a los expertos en teoría política. No se entienda con esto que en el desarrollo del recuento histórico se presentarán eventos sin conexión o una acumulación desordenada de cifras y datos; por el contrario, será fácil advertir una lógica elemental, que vincula cada momento con todos los demás —como partes de un todo articulado— dentro de una racionalidad política que, a la fecha, demanda mayor profundidad en las deseables investigaciones posteriores.

De manera convencional, he dividido el examen del surgimiento del sistema de partidos en Zacatecas en períodos que se caracterizan por algún evento relevante, ya sea en el ámbito de la legislación electoral o por cambios notables en los resultados electorales. Así, podríamos hablar de una etapa que termina con los comicios presidenciales de 1988, habiendo comenzado con los cambios en la legislación electoral de 1977 y el registro condicionado a nuevos partidos políticos, en 1978, los cuales se probarán en las urnas en las elecciones de diputados federales de 1979.

La etapa siguiente se caracteriza por el diseño de los nuevos órganos electorales; esta fase se circunscribe al año de 1990, pero resulta fundamental para comprender los cambios posteriores. De 1991 a 1994 se produce un notable incremento en la intensidad de las competencias electorales, caracterizado por el ascenso de las oposiciones. Entre 1988 y 1995 podría ubicarse el declinar del partido casi único, dentro de los marcos de una legislación que no se abría lo suficiente a la competencia electoral.

1995 y 1997 serán los años del cambio en zacatecas, entendiendo esto de una manera bastante restringida: cuando el partido, hasta entonces dominante, pierde la mayoría electoral. Con las reformas constitucionales de 1996 en materia electoral y sus consecuentes implicaciones en las legislaciones electorales de las entidades federativas, se abren las posibilidades legales para la renovación y la conformación de un auténtico sistema de partidos.

Los años 1997, 1998 y 2000 señalan, de manera escueta los momentos principales. Diríamos que los comicios de 2000 y 2001 se dan en el marco de un sistema de partidos ya establecido y en proceso de consolidación. De 2003 a 2010, podemos constatar que el nuevo sistema de partidos funciona con normalidad.

En resumen: es durante la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI, que se forma el nuevo sistema de partidos en México y en Zacatecas; cuando se desarrollan aspectos como el financiamiento público a los partidos, la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales, la pluralidad política en la oferta electoral, las campañas electorales equitativas y los comicios competidos con resultados inciertos; se desarrolla la legalidad electoral y se crean y fortalecen los tribunales electorales, se transforman las campañas electorales con recursos de marketing y se generaliza el uso de los sondeos electorales y se evalúa, de manera más realista, el peso del abstencionismo.

Son más de tres décadas de cambios y evoluciones que pasan por la apertura nacional del sistema, en 1977, hasta la ruptura en 1988; años que dan testimonio del ascenso de las oposiciones y del declinar del partido casi único; del florecimiento de la pluralidad política y la formación de un sistema de partidos, aún en metamorfosis más o menos visible.

No sobra decirlo: la evaluación sistémica de las posibilidades de los principales actores políticos en los comicios, es un ejercicio, muy elemental, que intenta visualizar las potencialidades electorales sembradas en las elecciones zacatecanas hasta 2010, pero que carece, rotundamente, de cualquier ingrediente profético o publicitario.

Zacatecas, invierno de 2011

PREÁMBULO

UN VISTAZO A LOS PREDECESORES.

PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE ZACATECAS (1824–1997).¹

NO DEJA de producir un extraño sentimiento, mezcla de curiosidad y desconcerto, el volver la mirada hacia el pasado inmediato, al período del México independiente y el del México post revolucionario, en busca de la prehistoria del derecho electoral en nuestro país. Un pasado demasiado próximo, quizá, considerando los sucesos más recientes producidos en el proceso electoral Federal del 2 de julio de 2000. Para Zacatecas la sensación de esta “falta de conciencia” de la historia se acentúa por el desconocimiento de nuestro pasado electoral remoto.

Pero el tema es vasto y sería difícil, o francamente imposible, el tan sólo tratar de abarcar el panorama de todos los aspectos electorales en los procesos de elección, efectuados durante los cien años posteriores a la consumación de la independencia de nuestro país. Por ello me ocuparé, únicamente, de los procedimientos constitucionales para la elección de gobernador en el estado de Zacatecas, desde el punto de vista de lo prescrito en los textos constitucionales de la época. La exposición se atenderá al papel desempeñado por los diferentes Congresos Estatales en la sanción definitiva del proceso electoral, tanto en los procedimientos de elección indirecta como en los de elección directa, que no de sufragio universal.

Antecedentes

Según refiere Elías Amador en la noticia preliminar de su *BOSQUEJO HISTÓRICO DE ZACATECAS* de 1892 (según la reimpresión de 1942): “El territorio que hoy ocupa el Estado de Zacatecas fue conquistado por los españoles en los años de 1530 a 1548, después de cuyo tiempo quedó formando parte del reino de Nueva Galicia en calidad de

¹ Ponencia presentada por el autor en el Diplomado en comunicación y cultura electoral, el 31 de marzo de 2001, en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

Alcaldía Mayor, con los minerales de Fresnillo, Sombrerete, Nieves, Mazapil y Pinos, hasta la fecha de la creación de los Corregimientos en 1585.

En 1796 llevó el carácter de Provincia y en 24 de abril de 1789 le fueron agregadas las alcaldías de Juchipila y Aguascalientes, por disposición de la Junta Superior de la Real Hacienda de México.

Al extinguirse los Corregimientos y Alcaldías Mayores, fue Intendencia hasta el año 1822, en que se instaló su primera Diputación Provincial.

En junio de 1823, Zacatecas adoptó el sistema federal y en 14 de julio del mismo año, tuvo un gobierno provisional que cesó el 19 de octubre, al establecerse el primer Congreso Constituyente del Estado.

En 17 de Enero de 1825 se dio Zacatecas una Constitución Política y el territorio quedó dividido en 11 partidos”.

Antes de abordar nuestro tema no quiero dejar de recordar, con Elías Amador que *“en esos días (1810) se comunicó a la Intendencia la necesidad de que alguna persona la representara ante las Cortes de España, según estaba prevenido en real decreto del 14 de febrero. El Ayuntamiento designó para este alto encargo al Sr. Don Miguel Gordo, originario de Pinos, sujeto de influjo y reconocido talento, quien después de llenar honrosamente su misión en España, volvió a prestar diversos e importantes servicios a su patria Zacatecas”.*

En lo que sigue, las citas de las reformas constitucionales están tomadas de la recopilación de Guillermo Huitrado Trejo: *Zacatecas y sus Constituciones (1825-1996)*, editada en 1997 por el Gobierno del Estado de Zacatecas y la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Constitución de 1825

El 17 de enero de 1825 Pedro José López de Nava, Gobernador del Estado Libre y Federado de los Zacatecas manda publicar la Constitución Política decretada por el Congreso Constituyente del Estado Libre, Independiente y Soberano de los Zacatecas el mismo 17 de enero. En su artículo 4 establecía:

“El territorio del Estado será por ahora el mismo de la intendencia y Gobierno político, en el que se comprenden los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, Aguascalientes, Juchipila, Nieves, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango y Villanueva”.

De esta manera se mantenía –con reservas– la continuidad con la organización política de gobierno dominante hasta entonces (la organización territorial mediante el sistema de intendencias era de ascendencia borbónica) y se introducían, convenientemente, las modalidades de los nuevos procedimientos electorales en el marco de la nueva forma de Gobierno “Republicano, representativo, popular, federado” (artículo 16). El artículo 19 prescribía:

“El Congreso o Cuerpo Legislativo del Estado se compone de los diputados nombrados popularmente por los ciudadanos. El número de ellos, así como el de sus suplentes, debe ser igual al de los partidos”.

Según el artículo 14, se suspende el ejercicio de los derechos ciudadanos en los siguientes casos (entre otros):

“Segundo. Por el estado de deudor quebrado, o deudor a los caudales públicos por fraude, o mala versación. Tercero. Por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido y por presentarse, por costumbre, vergonzosamente desnudos. Quinto. Por no haber cumplido veinte y un años de edad. Sexto. Y del año de cuarenta en adelante por no saber leer y escribir, entendiéndose esto con los nacidos desde el año de 1810”. El artículo 15 concluía: “Solamente los que sean ciudadanos, y estén en el ejercicio de sus derechos podrán elegir y ser elegidos para los empleos del Estado”.

Este conjunto de disposiciones constitucionales delimitaba el universo de los electores potenciales.

Conforme a la fracción cuarta del artículo 77, entre las facultades y atribuciones del Congreso se incluía: “Nombrar al Gobernador y Teniente Gobernador del Estado de entre los individuos que se le propondrán en la forma y por quien se dirá después”. El procedimiento se detalla en el artículo 99:

“El nombramiento del Gobernador se hará por el Congreso en la forma siguiente. Cada cuatro años, en el primer día de Noviembre, se reunirán todos los ayuntamientos del Estado, y en cabildo pleno después de conferenciar lo conveniente, por escrutinio secreto y a pluralidad absoluta de votos, nombrarán tres individuos que tengan las calidades y circunstancias que requiere el artículo 97 e inmediatamente remitirán la nota de los elegidos al Presidente del Congreso, autorizada con la firma del Presidente, dos regidores y el Secretario”.

“Artículo 100. El presidente del Congreso recibirá las notas o ternas que se le remitan por los ayuntamientos y cuando estén ya todas, las presentará al Congreso en sesión secreta, debiendo verificarse esto el día 20 del mismo Noviembre”.

“Artículo 101. Reconocidas las notas se procederá por el Congreso a la elección del individuo que debe ser Gobernador de entre los que vengan nombrados por los ayuntamientos y resultará elegido el que reúna la pluralidad absoluta de votos en el congreso; sólo podrá reelegirse el Gobernador que reúna en propuesta la mitad de los votos de los ayuntamientos del Estado”.

En síntesis: los ayuntamientos proponían, cada uno, al Congreso del Estado, una terna de candidatos para encargarse del Poder Ejecutivo de entre los propuestos el Congreso designaba, como Gobernador a quien lograba la mayoría absoluta de los votos de ayuntamientos. Los requisitos para ser Gobernador los establecía el artículo 97:

“Deberá ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de treinta años de edad, a los menos, natural de alguno de los estados de la Unión, y vecino de este a los menos con residencia de cinco años, quedando excluidos los eclesiásticos, los militares del ejército permanente y los empleados generales de la federación”.

A su vez, los diputados eran electos, propietario y suplente –uno por cada partido– de manera indirecta por un procedimiento que comenzaba en las secciones municipales (elecciones primarias) de los electores de Partido, pasaba por las sesiones públicas de los ayuntamientos para definir las listas de candidatos a electores de Partido; después, en reunión de comisionados de ayuntamientos, se elegían de entre las listas municipales, diez electores por Partido, constituyendo las juntas secundarias quienes –finalmente– designaban, por mayoría de votos al Diputado Propietario y al Diputado Suplente.

De esta manera, se puede afirmar que la elección de Gobernador era doblemente indirecta: los ayuntamientos proponían unas listas sobre las que decidía –por escrutinio y cómputo– el Congreso del Estado; pero los propios diputados habían sido elegidos por un procedimiento de dos etapas. Interesa remarcar aquí que la decisión final la tenían los Diputados del Congreso del Estado. No era, pues, un procedimiento comparable a los estándares contemporáneos. Sin embargo, respecto de la legislación, las instituciones y la burocracia novohispanicas encabezadas por el Virrey, en representación del poder monárquico español, marca un cambio sustancial. El modelo republicano en Zacatecas recién

comenzaba su desarrollo. Recuérdese que apenas, tan sólo unos meses antes –el 4 de octubre de 1824– era publicada la Constitución Federal de la República.

La Constitución de 1825 aceptaba ciertas modalidades para la reelección del Gobernador, según lo estipulaba el artículo 98:

“Se le asignará para todo el tiempo que sirva su oficio de Gobernador, un sueldo regular y decente por el Congreso antes de que tome posesión del empleo, y durará en el ejercicio de él cuatro años, pudiendo reelegirse por otros dos, y concluidos éstos no podrá volverse a nombrar hasta pasados otros cuatro”.

Para suplir las faltas absolutas del Gobernador se consideraba la figura de Teniente Gobernador en el artículo 119:

“Si el Gobernador falleciere o por algún otro impedimento físico o moral se hallare embarazado para gobernar, a juicio del Congreso, desempeñará sus funciones el Teniente Gobernador”.

También éste era designado por el Congreso, tal como lo estipulaba el artículo 102:

“En el mismo día, concluida la elección del Gobernador, se procederá por el Congreso a la del Teniente Gobernador en los propios términos y nombrándolo de entre los individuos restantes propuestos por los ayuntamientos”.

Constitución de 1832

El 14 de diciembre de 1832, Francisco García, entonces Gobernador del Estado, publica el decreto que contiene la Constitución Política del Estado Libre y Federado de los Zacatecas. Sobre nuestro tema, las reformas de 1832 no contienen modificaciones apreciables respecto de la Constitución de 1825. La de 1832 contenía 172 artículos y una Invocación; la de 1825 comprendía 198 artículos y una Invocación. Una novedad es que hace explícito el carácter indirecto de la elección de Diputados en su artículo 28:

“Se elegirán los diputados al Congreso popularmente por todos los ciudadanos del Estado; pero la elección no será directa, sino por medio de juntas primarias o municipales y secundarias o de partido”.

Los artículos 100, 101 y 102 detallan el procedimiento para elegir al Gobernador. El procedimiento es el mismo que el establecido en la Constitución de 1825.

Acta de reformas de 1850

En 1850, siendo Gobernador en funciones Antonio García, “Teniente Gobernador Constitucional del Estado libre de Zacatecas, en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo”, con fecha 14 de julio, se publica el Acta de Reformas a la constitución del estado. El Acta comprende 45 artículos e introduce cambios importantes en el procedimiento para elegir Gobernador del Estado y Diputados. Fue una reforma principalmente de carácter electoral, como se puede apreciar al conocer el contenido de los nuevos artículos constitucionales.

“Artículo 2. La base para la elección de Diputados será la población”.

“Artículo 3. Se elegirán en un mismo día, en todas las cabeceras de Partido, un diputado propietario y un suplente por cada doce mil. Si la población de algún Partido no llegare a veinte mil, nombrará siempre un propietario y un suplente”.

Además, se introducían nuevas restricciones para ser diputado en la fracción segunda del artículo 4 del Acta de Reformas:

“Para ser diputado propietario o suplente se requiere: Segundo. Tener una propiedad raíz o ejercer alguna profesión, arte o industria honesta y útil”.

En lo relativo a la elección de Gobernador se elimina la posibilidad de reelección inmediata al final de los cuatro años de ejercicio.

“Artículo 23. El Gobernador durará en su encargo cuatro años y no podrá reelegirse hasta pasados otros cuatro años”.

Se suprime la facultad de los ayuntamientos para participar en la elección de Gobernador, en su lugar, se transfiere esta facultad a los individuos miembros de las juntas secundarias o de partido que, como recordaremos, eran diez por cada Partido.

“Artículo 25. La elección del Gobernador se hará por los electores secundarios o de partidos en el mismo día en que se hagan la de diputados, concluida que sea ésta. Los votos se emitirán individualmente y no por juntas”.

“Artículo 26. Las actas de esta elección se remitirán por los presidentes de las juntas respectivas al Congreso si estuviese reunido, o a la Diputación Permanente”.

Se conserva la facultad del Congreso para calificar las elecciones de Gobernador:

“Artículo 27. El día 20 de Noviembre del año anterior al que corresponda la renovación del Gobierno, el Congreso nombrará una comisión de su seno que revise las actas y dé cuenta dentro del tercer día. En ésta calificará las elecciones, hará la computación de votos individuales y declarará Gobernador al que hubiese reunido mayoría. En caso de empate decidirá la suerte”.

Se elimina la figura de Teniente Gobernador:

“Artículo 29. Las faltas temporales del Gobernador serán suplidas por el individuo que después de aquél, haya reunido en la elección mayoría de votos, y mientras éste se presenta, se encargará del Gobierno el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia”.

“Artículo 30. En caso de fallecimiento o falta absoluta del Gobernador se mandará hacer una nueva elección en la forma prevenida en el Artículo 27”.

“Artículo 31. Se derogan los artículos de la Constitución que establecen un Teniente Gobernador y un Consejo de Gobierno”.

Como se puede apreciar con tales reformas se afianza el procedimiento indirecto de la elección de Gobernador. Se da más capacidad de decisión a los individuos que integran las juntas de Partido, los cuales se convierten, ahora sí, en grandes electores o electores privilegiados.

Constitución de 1852

La Constitución de 1825 –reformada en 1832 y 1850– fue modificada, otra vez, en 1852 y su texto completo fue publicado el 31 de marzo de ese año, siendo

Gobernador Constitucional José González y Echeverría. El texto comprende 129 artículos, una Invocación y 4 artículos transitorios.

“Artículo 63. La elección de Gobernador propietario y suplente se hará por los electores secundarios de Partido en dos personas, en el mismo día, y después de concluida la de diputados. Los votos para tal elección se harán individualmente y no por juntas”.

“Artículo 66. El día 20 de noviembre del año anterior al que corresponda la elección de Gobernador, el Congreso nombrará una comisión de su seno que revise las actas y dé cuenta dentro del tercer día. En éste calificará las elecciones, hará la computación de votos individuales, y declarará Gobernador propietario al que hubiere reunido mayor número de votos, y suplente al que resultare con la misma mayoría después del primero. En caso de reunir dos o más igual número de sufragios, el Congreso elegirá a uno y otro de entre ellos mismos”.

Novedad: sólo se puede votar por dos personas como candidatos al cargo de Gobernador. El Congreso conserva la facultad de calificar la elección de Gobernador y hacer la declaratoria correspondiente.

Constitución de 1857

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana. De ella dice Elías Amador en la p. 555 de la obra citada: “La constitución de 1857 significaba para México una conquista muy importante en materia de reformas políticas y sociales, supuesto que ella estableció la libertad de cultos, la supresión de las órdenes monásticas, la secularización de los bienes de manos muertas, la supresión del culto externo, la libertad de conciencia la libertad del sufragio público y otros derechos del ciudadano...”

Haciendo lo propio, el 5 de noviembre de 1857, Victoriano Zamora, Gobernador Constitucional del Estado Libre de Zacatecas, ordena la publicación de la Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas. El texto se compone de 85 artículos, de los cuales los últimos tres son transitorios. También se suprime la Invocación. Entre otras novedades ya no incluye al capítulo relativo a la religión del Estado; el artículo primero reconoce los derechos naturales y sociales del hombre; el artículo señala que el origen de los poderes públicos reside esencialmente en los ciudadanos y entre las partes integrantes del Estado ya no se incluye al Partido de Aguascalientes.

“Artículo 35. La elección del Gobernador será indirecta en primer grado”.

“Artículo 36. Las faltas del Gobernador del Estado, si fueren temporales se suplirán, estando reunido el Congreso, por la persona que este elija a mayoría absoluta de votos de los diputados presentes y estando en receso, por el Presidente de la Diputación Permanente, mientras el Congreso se vuelve a reunir en sesiones ordinarias para elija Gobernador interino. Más si la falta fuere absoluta, el nombrado en los términos anteriores, expedirá como primer acto de su gobierno un decreto, mandando que se proceda en todo el Estado a la elección de Gobernador propietario por los electores que hayan hecho el último nombramiento de diputados. El nuevamente electo durará el tiempo que faltaba al Gobernador propietario”.

Novedades: se suprime la figura de Gobernador suplente. El interino lo designa, por mayoría absoluta, el Congreso. El artículo 13 remite el procedimiento de elección a lo que diga la “Ley Orgánica Electoral”. No dispongo de un ejemplar de la citada Ley, por lo que no puedo comentar más sobre este procedimiento de elección “indirecta en primer grado”.

Sin embargo, entre las atribuciones del Congreso se conserva calificar la elección y hacer la declaratoria de Gobernador electo.

“Artículo 31. Son facultades del Congreso:

3ª. Computar los sufragios, y declarar Gobernador Propietario al que hubiere obtenido mayoría absoluta de votos; en caso de empate o de mayoría relativa, elegir de entre los hubieren obtenido más votos”.

Novedad: la elección exige mayoría absoluta, de no lograrse, según el voto de los electores de Partido, el Congreso decide. No es suficiente una mayoría relativa.

Constitución de 1869

El 7 de enero de 1869 el Poder Legislativo del Estado publica la Constitución Política del Estado, reformada conforme al acta publicada el 6 de enero de 1869. El texto contiene 82 artículos, ningún transitorio y ninguna Invocación. El contenido de sus artículos me resulta un tanto ambiguo en lo relativo a los procedimientos electorales, por ejemplo, dice el artículo 13:

“La elección de los diputados será directa en primer grado, en los términos que diga la Ley Orgánica Electoral”.

A su vez el artículo 35 establecía:

“La elección de Gobernador será directa en primer grado”.

“Artículo 34. El Gobernador durará en su encargo cuatro años, y no podrá ser reelecto hasta que haya pasado igual período”.

Salvo por la palabra “directa” los textos de estos artículos son idénticos a los correspondientes a la constitución de 1857. Más aún, el texto del artículo 36 es el mismo en ambos documentos constitucionales del 57 y del 69, de ellos se puede concluir que la elección de Gobernador era indirecta. Aquí se me presenta un problema que no he podido superar, pues desconozco la Ley Orgánica Electoral correspondiente a esta disposición Constitucional. Así pues, mi conclusión es provisional.

¿Reformas en 1891 y 1896?

Historiadores contemporáneos dan noticia –y así lo confirma la historia– que en Zacatecas, a fines del siglo XIX, se permitía la reelección del Gobernador. Por desgracia no tengo a mi disposición los textos de las reformas constitucionales correspondientes. En la página 308, de *Zacatecas: síntesis histórica* (1995) dice el cronista de la ciudad Roberto Ramos Dávila: “Los efectos de la centralización política se acentuaron al reformar la *Constitución* del Estado. En 1891 la modificación constitucional permitió la reelección de los gobernadores; en 1896, las reformas facultaron al gobernador para nombrar a los jefes políticos de los partidos del Estado y reducía a cuatro años la duración de ese cargo. En 1910 se reformó la parte que se ocupa de la administración de justicia y las autoridades judiciales”. Seguramente la noticia es cierta pues Jesús Aréchiga, habiendo sido Gobernador del Estado en el período 1880–1884, se reelige de manera continuada en 1888, en 1892 y en 1896 y la de 1900 la pierde por sus diferencias con Porfirio Díaz.

Constitución de 1910

El tres de febrero de 1910, Francisco de P. Zárata, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, ordena la publicación de la constitución política del Estado, reformada por la Ley del once de Enero de 1910. Consta de 80 artículos; el número 35 establece que

“La elección de Gobernador será directa en primer grado”.

Mientras que el artículo 13 estipulaba lo propio para los diputados:

“La elección de los diputados será directa en primer grado, en los términos que diga la Ley Orgánica Electoral”.

En el artículo 34 se eliminan las restricciones para la reelección del Gobernador, quedando de manera escueta:

“El Gobernador del Estado durará en su cargo cuatro años”.

De manera semejante a las anteriores Constituciones, la de 1910, en la fracción tercera del Artículo 31 facultaba al Congreso para

“Computar los sufragios y declarar diputados, Gobernador, Ministros del Supremo Tribunal de Justicia a los que hubieren obtenido mayoría absoluta de votos; en caso de empate o de una mayoría relativa, elegir de entre los que hubieran obtenido más votos”.

Por otra parte el artículo 36 establecía que:

“Las faltas temporales de Gobernador del Estado se cubrirán: si el Congreso está reunido, por la persona que elija a mayoría absoluta de votos de los diputados presentes; si está en receso, por la persona que nombre la Diputación Permanente, en unión de los Diputados que se encontraren en la capital, siendo necesario que a la sesión asistan, por lo menos, la mitad y uno más de los miembros de la Legislatura.

Si la falta fuere absoluta, el nombrado en los términos prevenidos en el párrafo anterior, expedirá como primer acto de su gobierno, un decreto mandando que

se proceda en todo el Estado a la elección de Gobernador, y el que resulte electo durará el tiempo que faltaba al Gobernador propietario”.

Aunque en varios artículos la Constitución establece una llamada “elección directa en primer grado”, siguiendo los términos de la Constitución de 1869, ésta, aún cuando utilizaba tal fórmula, se refería, en realidad, a la facultad de los electores secundarios en cada Partido. No dispongo de la Ley Orgánica Electoral de 1869, ni de la correspondiente a 1910 para ahondar en el tema. Sin embargo, los textos constitucionales parecen apuntar hacia la prolongada vigencia de los procedimientos indirectos en la elección de Gobernador.

Constitución de 1918

J. Trinidad Luna Enríquez, Gobernador Constitucional Interino, ordena el 12 de Enero de 1918 la publicación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, que reforma la del 7 de Febrero de 1910. Contiene 105 artículos y 5 transitorios. Su primer artículo se refiere a las garantías individuales y establece la elección directa, que no de sufragio universal.

“Artículo 93. Toda elección popular será directa en los términos de la Ley”.

“Artículo 41. La elección de Gobernador del Estado será directa en los términos que disponga la Ley Electoral”.

“Artículo 42. El Gobernador entrará a ejercer su cargo el diez y seis de septiembre; durará en él cuatro años y no podrá ser reelecto para el período inmediato”.

“Artículo 36. Son facultades del Congreso del Estado:

I. Revisar los expedientes de las elecciones para gobernador y diputados; computar los sufragios, juzgar de la legitimidad o nulidad de dichos votos y de las elecciones; declarar electos a los ciudadanos que obtuvieren mayoría y resolver sobre la calidad de los elegidos, erigiéndose para el efecto, en Colegio Electoral”.

Se adopta al municipio como la base de la división territorial del Estado. Para efectos de la elección de Diputados los Partidos son sustituidos por Distritos Electorales. Para la elección de Gobernador se considera todo el Estado.

Constitución de 1921

6 de agosto de 1921

Gobernador Constitucional Donato Moreno. Reforma la Constitución de 1918. Sin novedad para nuestro tema.

Reforma del 30 de octubre de 1943

Pánfilo Natera García, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 3 de Noviembre de 1943.

“Artículo 44. El Gobernador entrará a ejercer su cargo el 16 de Septiembre; durará en el seis años y no podrá ser reelecto para el período inmediato”.

Constitución de 1944

Leobardo Reynoso, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 16 de Noviembre de 1944. 139 artículos y tres transitorios.

“Artículo 50. El Gobernador entrará a ejercer su cargo el 16 de Septiembre, durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto”.

Reforma del 2 de abril de 1947

Leobardo Reynoso, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 2 de Abril de 1947.

“Artículo 84. ...En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones con derecho a votar y ser votados”.

Consecuencia de la reforma federal del 31 de diciembre de 1946

Reforma del 17 de noviembre de 1954

José Minero Roque, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 17 de Noviembre de 1954.

“Artículo 10. Son ciudadanos del Estado los mexicanos, hombres y mujeres que, reunidos los requisitos del artículo 34 de la Constitución General de la República, hayan nacido en el mismo, y los que, siendo originarios de otra Entidad federativa, tengan tres años de residencia en ésta”.

Consecuencia de las correspondientes reformas federales a los artículos 34 y 115 de la Carta Magna.

Constitución de 1964

José Rodríguez Elías, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 11 de Noviembre de 1964. 136 artículos y dos transitorios. No contiene novedades en el tema que nos ocupa.

Constitución de 1980

José Guadalupe Cervantes Corona, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 12 de Septiembre de 1980. 133 artículos y dos transitorios. No contiene novedades significativas en el tema que nos ocupa.

“Artículo 53. El Gobernador entrará a Ejercer su encargo el 12 de septiembre, durará en el seis años y nunca podrá ser reelecto”.

Constitución de 1980

José Guadalupe Cervantes Corona, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 3 de Febrero de 1984. 133 artículos y

dos transitorios. Prácticamente la misma de 1980. No contiene novedades en el tema que nos ocupa.

Constitución de 1980

José Guadalupe Cervantes Corona, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Publicada el 12 de Septiembre de 1980. 133 artículos y dos transitorios. No contiene novedades significativas en el tema que nos ocupa.

Reformas de octubre de 1997

Arturo Romo Gutiérrez, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 133 artículos, tres transitorios.

Después de más de 150 años, el Congreso del Estado, el Poder Legislativo, deja de tener entre sus facultades y atribuciones calificar, computar los sufragios y declarar Gobernador Electo, haciendo las funciones de Colegio Electoral. Consecuencia de las reformas federales de 1996.

PRIMERA PARTE

LAS INNOVACIONES
EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL.
LAS REFORMAS ELECTORALES.
LOS DERECHOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

I. UNA DEFINICIÓN Y ALGUNOS ANTECEDENTES
DE LAS REFORMAS FEDERALES Y ESTATALES

Caracterización del sistema de partidos. Dieter Nohlen, contextualiza el sistema de partidos de la siguiente manera.

“La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos engloba en verdad los elementos sustanciales que conforman un sistema político, su estructura y su dinámica”.

A diferencia de la forma o sistema de gobierno y del sistema electoral, “la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrece alternativas internas entre las cuales se puede simplemente escoger”.

“En lo que se refiere al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales”.

“Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o mayor medida de factores socioestructurales e históricos. Por ser así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro”.

“El sistema de partidos juega, asimismo el rol de una variable independiente y como tal es una variable de decisiva importancia en tres sentidos: en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas”.²

Así, en esta obra, se entiende por sistema de partidos al conjunto de partidos políticos regulados por el Estado, la magnitud de sus fuerzas, sus interrelaciones, sus perfiles ideológicos, el número de ellos legalmente reconocido y sus relaciones con la sociedad y con el sistema político.

² Dieter Nohlen en La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. V, N° 8. 1996.

Algunos antecedentes de las reformas federales y estatales. En el ámbito federal, después de Ley Electoral promulgada por Francisco I. Madero el 19 de diciembre de 1911 y previo a la promulgación de la Constitución Política de 1917, Venustiano Carranza expide la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente; posteriormente, como consecuencia de las disposiciones constitucionales, se expide la Ley Electoral que habría de regir las elecciones extraordinarias de Presidente de la República y diputados y senadores al Congreso de la Unión, verificadas en marzo de 1917.

En 1918 se expide la Ley para la Elección de Poderes Federales y, en 1946, la Ley Electoral Federal. En 1951 se expide otro ordenamiento, también denominado Ley Electoral Federal, que estará vigente hasta 1973; año en que es sustituida por la Ley Federal Electoral.

J. Fernando Franco González establece que:

“El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que de acuerdo con su artículo primero transitorio, no comenzaría a regir sino hasta el primero de mayo de ese año, con excepción de las disposiciones relativas a la elección de los Supremos poderes Federales y de los Estados, “que desde luego” entrarían en vigor”.

“la Ley Electoral de 1918 rigió la realización de comicios federales durante casi veintiséis años, lapso en el cual fue objeto de diversas reformas hasta que en el año de 1946 fue abrogada definitivamente para dar lugar a un nuevo ordenamiento en la materia”.

La ley electoral federal de 1946. “Esta Ley introdujo importantes cambios tanto de forma como de fondo en la regulación normativa de los procesos electorales federales”.

“El primero de ellos consistió en establecer una nueva estructura orgánico-electoral encabezada por un organismo superior denominado Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que estaría integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidiría, y por otros miembros del gabinete, como comisionados del Poder Ejecutivo; por dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; por dos comisionados de partidos políticos nacionales y por un secretario que sería el notario público con más antigüedad de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México. Asimismo, este ordenamiento señalaba que el desarrollo del proceso electoral para la elección de los Poderes de la Unión estaría dirigido en los Estados, Distrito federal y territorios, por otros organismos electorales denominados comisiones locales electorales y comités electorales distritales”.

“La Ley electoral que se analiza estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para registrar candidatos...”

“Para la realización de los trabajos relativos a la formación y revisión de los padrones electorales, la Ley en comento creó un nuevo órgano denominado Consejo del Padrón Electoral que se integraría por el director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos”.

Ley electoral federal del 4 de Diciembre de 1951

“Los nuevos organismo que tendrían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral serían:

La Comisión Federal electoral;
Las Comisiones Locales Electorales;
Los Comités Distritales Electorales;
Las Mesas Directivas de las Casillas; y
El Registro Nacional de Electores”.³

A fines de 1977, como consecuencia de las reformas constitucionales, se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Al respecto, J. Fernando Franco González, en la obra citada, acota que:

“[...] es a partir del año de 1977 cuando por primera vez se introduce en el ordenamiento jurídico electoral un apartado, ordenado y sistemático, destinado específicamente a la regulación de los llamados “recursos electorales”.

“La última reforma constitucional es particularmente trascendente en este campo [se refiere al campo del Derecho Electoral. Nota de GRM]; podríamos afirmar que es la que consolida la judicialización de los procesos electorales y la que por primera vez en nuestra historia constitucional instituye los mecanismos de protección en contra de Leyes, actos o resoluciones de las autoridades electorales, federales o locales, que puedan violar los derechos político-electorales de los ciudadanos o que resulten no conformes a la constitución”.⁴

También como consecuencia de las reformas constitucionales de 1986, a comienzos de 1987 se expide el Código Federal Electoral.

³ J. Fernando Franco González. *Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral. Vol. V, N° 8. 1996.

⁴ *Ídem*

En 1990 se realizan modificaciones constitucionales y se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En 1993 y 1994 se dan diversas reformas constitucionales y reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En 1996 se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (1964–2003)

Han transcurrido varias décadas desde los “buenos” tiempos del partido “casi único” y la llamada oposición “leal” de los partidos satélites y del Partido Acción Nacional; no obstante, en la historia política reciente los cambios son enormes y son sustanciales.

Zacatecas, Constitución Política Local. 1964

Es en la composición y en el procedimiento de integración del Poder Legislativo en donde mejor podemos apreciar los progresos en los derechos y en las obligaciones de los partidos políticos. En la Constitución vigente en 1964 el ejercicio del Poder Legislativo se depositaba en una Cámara de Diputados denominado “Congreso Constitucional del Estado”.

El artículo 27 dejaba abierta la posibilidad de la reelección alternada de los diputados, sin mencionara para nada a los partidos políticos. El artículo 28 fijaba en once el mínimo de diputados de la Legislatura y el artículo 29 dejaba la posibilidad de que pudieran ser más.

ART. 26. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Cámara de Diputados denominado “Congreso Constitucional del Estado”.

ART. 27. Los diputados, representantes del pueblo se elegirán directamente en su totalidad cada tres años, no pudiendo ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden elegir como propietarios siempre que no hubieren ejercido funciones en el periodo de su designación; pero los propietarios no podrán elegirse como suplentes para el periodo inmediato.

ART. 28. Por cada setenta y cinco mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, se elegirá un Diputado, pero en ningún caso el número de éstos será menor de once. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

ART. 29 Para los efectos de los artículos anteriores se dividirá el Estado en los Distritos Electorales que sean necesarios y la comprensión de cada uno de ellos se fijará por una ley secundaria, en la que se determinará todo lo relativo a elecciones de los poderes.

Zacatecas, Constitución Política Local. Reformas del 17 de abril de 1974

Diez años después, como consecuencia de las reformas federales en materia electoral, se actualiza la Constitución Política en materia electoral, con referencia explícita a los derechos de los partidos políticos y a los derechos de las minorías, en una apertura limitada en el Poder Legislativo. Se decía en el considerando primero del decreto de reforma:

Crear en el seno del Congreso Constitucional de la entidad la institución de Diputados de Partido, ya lo apunta la exposición de motivos, está orientada a compartir la responsabilidad legislativa; la corresponsabilidad en la actividad gubernamental, no significa compartir el Poder Político, este corresponde a las mayorías. Sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

El principio de las mayorías, vigente en nuestro derecho común, es objetado en cuanto al principio electoral mismo de las mayorías. Si este principio continúa en la ley, no habrá posibilidad de representación de las minorías; consecuentemente, todas las curules serán adjudicadas al partido mayoritario.

El sistema que propone el ciudadano Gobernador del Estado, nos parece el más adecuado porque de los regímenes proporcionalistas es el que más se ajusta a nuestra realidad electoral. Con acierto se mantiene el principio de mayorías, pero complementado con un yuxtapuesto de representación minoritaria.

Los requisitos para que los partidos políticos accedieran a las diputaciones de partido eran básicamente dos: que los candidatos fueran postulados por los partidos políticos nacionales con registro legal, en los términos de la Ley Federal Electoral, y que el partido postulante obtuviera, por lo menos, el uno y medio por ciento de la votación total del Estado en la elección respectiva.

Además, se incrementaba a 13 (trece) el número mínimo de diputados de la Legislatura y se reducía la edad de veinticinco a veintiún años para ser elegible al cargo de Diputado.

ART. 26. El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, se deposita en una Cámara de Diputados que se denomina “Congreso Constitucional del Estado”.

ART. 27. El Congreso Constitucional del Estado, se compone de representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos zacatecanos.

ART. 28. Se elegirá un Diputado Propietario por cada noventa mil habitantes o fracción mayor de cuarenta y cinco mil, pero en ningún caso el número de representantes será menor de trece, por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.

Los Diputados Propietarios no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los Diputados Propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

ART. 29. La elección de diputados será directa, mayoritaria relativa y uninominal por Distritos Electorales, con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 28 y se complementarán además, con Diputados de Partido, apegándose en ambos casos a lo dispuesto por la Ley Electoral. En lo referente a Diputados de Partido regirán las reglas siguientes:

- I. Todo Partido Político Nacional, registrado en los términos de la Ley Federal Electoral, al obtener el uno y medio por ciento de la votación total del Estado en la elección respectiva, tendrá derecho a que se le acrediten sus candidatos, un Diputado y hasta uno más si obtiene el tres por ciento o más del total de los votos emitidos.
- II. Si logra la mayoría en dos o más Distritos Electorales, no tendrá derecho a Diputados de Partido, pero si la obtiene en un Distrito, se le reconocerá solamente un Diputado, siempre que obtenga el uno y medio por ciento mencionado en la fracción anterior.
- III. Los Diputados de Partido serán acreditados en riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido.
- IV. Los Diputados de mayoría y los de Partido siendo representantes del pueblo como lo establece el Artículo 27, tendrán las mismas categorías e iguales derechos y obligaciones.

ART. 30. Para ser Diputado se requiere:

- I. ...
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

Zacatecas, Constitución Política Local Reformas del 29 de enero de 1979

Cinco años después, en consonancia con las reformas constitucionales de 1977 y la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, se introducen reformas sustanciales en la Constitución zacatecana, comenzando así la primera etapa de la prolongada transición política que habría de cumplirse en el transcurso de las siguientes décadas.

La ampliación de los derechos de los partidos políticos logra una conquista fundamental al ser éstos elevados, constitucionalmente, al rango de entidades de interés público. Se garantiza el acceso a los medios de comunicación y se introduce la Representación Proporcional —mediante listas en una circunscripción estatal única—, para la integración de la legislatura, al franquear el umbral del uno punto cinco por ciento de la votación estatal. En el sistema mixto, se establecen 13 (trece) Diputaciones de Mayoría en otros tantos distritos uninominales y 4 (cuatro) diputaciones de Representación Proporcional.

Este modelo, en sus rasgos esenciales, es que el que perdura hasta la fecha. Las semillas de la pluralidad pronto germinarán, dando origen a la diversidad de partidos políticos que animarán la vida política de los próximos 25 años.

ART. 21. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las reformas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

ART. 28. El Congreso del Estado se compondrá de trece diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y cuatro diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas estatales.

La elección de diputados, en consecuencia, será mayoritaria relativa, uninominal y de representación proporcional, con sujeción en ambos casos a lo dispuesto por la ley.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos con el carácter de propietarios, para el periodo inmediato, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

ART. 29. La demarcación territorial de los trece distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados, y su distribución se hará teniendo en cuenta los resultados del último censo general de población.

Para la elección de los cuatro diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas estatales, todo el territorio del Estado será como una sola circunscripción.

La elección de los cuatro diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de las listas estatales, se sujetará a las bases generales siguiente y a lo que en lo particular disponga la ley.

- I. Para obtener el registro de sus listas estatales, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que participará con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trece distritos uninominales.
- II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido que:
 - a. No haya obtenido dos o más constancias de mayoría, y
 - b. Que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas estatales.
- III. Al partido que cumpla con los supuestos señalamientos en las fracciones I y II de éste Artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista estatal que corresponda al porcentaje de votos obtenido en la circunscripción estatal. La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes; y
- IV. En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto cuatro o más constancias de mayoría, sólo

serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional.

- V. Los diputados de mayoría relativa y los electos según el principio de representación proporcional, siendo representantes del pueblo de Zacatecas, tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

ART. 30. Para ser Diputado se requiere:

...

- VI. Para poder figurar en las listas estatales como candidato a Diputado se requiere ser originario de alguno de los municipios de la Entidad o vecino de ella, con residencia efectiva, en los términos de la Fracción I de éste Artículo.

Asimismo, la reforma al artículo 87, permitía extender el principio de Representación Proporcional —mediante requisitos similares a los de las Diputaciones por esta vía—, a la integración de los Ayuntamientos, mediante la asignación de Regidurías de Representación Proporcional.

ART. 87. Cada uno de los municipios será administrado por un Ayuntamiento de elección directa. Los municipios que, conforme a la Ley Orgánica Municipal se compongan de ocho regidores de elección mayoritaria relativa, complementarán su ayuntamiento hasta con dos regidores de representación proporcional: los que tengan diez, lo harán con tres; y los que tengan doce, lo complementarán con cuatro regidores de representación proporcional.

Por cada regidor se elegirá un suplente; en el caso de los regidores de representación proporcional, el suplente lo hará quien haya obtenido el mayor número de votos, en la planilla respectiva, debiendo aplicarse un estricto orden decreciente.

Los partidos políticos podrán acreditar regidores de representación proporcional, siempre que hayan obtenido, cuando menos, el 1.5% de la votación.

En ningún caso se asignarán a un solo partido más de las dos terceras partes de las regidurías de representación proporcional.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos, de los ayuntamientos, así como las personas que por nombramiento de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no pueden ser reelectos en los dos periodos siguientes a su último ejercicio.

Los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso.

Por otra parte, la modificación del artículo 35 introducía la figura del recurso de reclamación, el cual podía interponerse ante el Supremo Tribunal de Justicia,

contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero sólo para el caso de la elección de diputados. No obstante, aún en el caso de violaciones sustanciales, el expediente se turnaba a la Cámara de Diputados, quien emitiría la resolución final, definitiva e inatacable.

ART. 35. El Congreso calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por cuatro presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Local Electoral hubieren obtenido mayor número de votos, y de dos presuntos diputados que resultaren electos en la circunscripción plurinominal, con votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si el más alto Tribunal del Estado considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Lo harán del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución, lo que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará.

Zacatecas, Constitución Local Reformas del 19 de noviembre de 1987

Años después, a finales de la década de los ochenta, se introducen reformas a la Constitución Política de Zacatecas, derivadas de las reformas nacionales y de la vigencia del Código Federal Electoral. Las principales novedades se refieren a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, con miembros designados por la Legislatura a propuesta de los partidos políticos, derogándose el anterior recurso de reclamación, absolutamente ineficaz en su aplicación práctica y jurídica. El Tribunal de lo Contencioso Electoral no podía tener un desarrollo importante, puesto que sus determinaciones quedaban sujetas al Colegio Electoral, integrado por todos los presuntos diputados en autocalificación y no tenía atribuciones para conocer de la elección de Gobernador.

Una modificación muy importante para el afianzamiento de la pluralidad política lo constituye la disposición que prescribía aumentar de trece a quince las diputaciones de Mayoría Relativa y que ordenaba incrementar de cuatro a seis las diputaciones de Representación Proporcional y se aumentaba en tres los regidores de Representación Proporcional en los ayuntamientos.

También de esta reforma data la simultaneidad de las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos, vigente desde 1992.

Asimismo, se concede a la legislatura la facultad para expedir su propia Ley Orgánica, sin veto ni promulgación del Ejecutivo.

ART. 27. La Legislatura del Estado se compondrá de quince diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta de seis diputados que serán electos según el principio de Representación proporcional, mediante el sistema de listas estatales votadas en una sola circunscripción plurinominal.

La elección de diputados por ambos sistemas se hará con sujeción a la ley. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

ART. 28. La demarcación territorial de los quince distritos electorales uninominales y su distribución se hará tomando en cuenta su extensión, accidentes geográficos, vías de comunicación y el último censo general de población.

Para la elección de los seis diputados, según el principio de Representación Proporcional se sujetarán a las disposiciones que en lo particular establezca la legislación electoral y a las bases generales siguientes:

- I. Para obtener el registro de sus listas estatales, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que participará con candidatos por mayoría relativa en la tercera parte, por lo menos, de los quince distritos uninominales.
- II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de Representación Proporcional todo aquel partido que:
 - a. Alcance, por lo menos, el uno y medio por ciento del total de la votación emitida en las listas estatales de la única circunscripción territorial.
 - b. No obtenga el registro de la totalidad de las constancias de mayoría relativa. A ningún partido político se le asignarán más de quince diputados, sumando los electos por mayoría relativa y por representación proporcional
- I. Para integrar la Legislatura con la más amplia pluralidad, ningún partido político tendrá derecho a más del cincuenta por ciento del total de las curules por asignar mediante el principio de Representación Proporcional;
- II. La ley determinará las normas para la aplicación de las fórmulas que se observarán en la asignación. En todo caso, en esta se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes. Los diputados de mayoría relativa y los electos según el principio de Representación Proporcional, por ser representantes del pueblo de Zacatecas, tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

ART. 34. La legislatura calificará las elecciones de sus miembros erigida en Colegio Electoral y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral se integrará con todos los presuntos diputados que tengan constancia de mayoría registrada en el órgano electoral correspondiente y con los que hubieren obtenido constancia de asignación por el principio de Representación Proporcional.

Corresponde al Gobierno del Estado, los partidos políticos y a los ciudadanos, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, e instituirá un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral con la competencia que determine la propia ley. Las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por el Colegio Electoral, que será la última instancia en la calificación de las elecciones. Las resoluciones del Colegio Electoral tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

ART. 37. A la conclusión del periodo y antes de clausurar sus sesiones ordinarias, la Legislatura nombrará de su seno, una Comisión Permanente compuesta de siete diputados en calidad de propietarios y otros tantos en calidad de suplentes. El primero nombrado será el Presidente de la Comisión; los dos siguientes secretarios y los cuatro últimos vocales.

ART. 47...

I a VII...

VII-A. Nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral

VIII. ...

Cuando se declare la nulidad de algún proceso electoral, la Legislatura procederá a convocar a elecciones extraordinarias sujetándose a la Legislación Electoral del Estado.

IX a XXVI. ...

XXVII. Tomar las providencias necesarias para que concurran los diputados ausentes y corregir las faltas y omisiones de los presentes;

XXVIII a XLVII. ...

XLVIII. Expedir el decreto de su Ley Orgánica y ordenar su publicación y vigencia sin el requisito de la promulgación por el Ejecutivo.

XLVIII-A. Aprobar el presupuesto del Poder Legislativo y ejercerlo en forma autónoma.

XLIX a LIII. ...

ART. 48...

I a VIII. ...

IX. Nombrar en los periodos de receso de la Legislatura, a los magistrados del Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral; y

X. Todas las demás que le señale expresamente esta Constitución.

ART. 84. Los ayuntamientos, en su integración, además de los regidores de mayoría relativa que determina la Ley Orgánica del Municipio, podrán aumentar su número con regidores de Repre-

sentación Proporcional, hasta con dos, para los que se integren con seis; hasta con tres, para los que tengan ocho, y hasta con cuatro para los que se formen con diez o doce regidores de mayoría relativa.

Los partidos políticos tendrán derecho a que sean asignados regidores de Representación Proporcional cuando reúnan los requisitos que establece la Ley Orgánica del Municipio y la Legislación Electoral del Estado y hayan obtenido, cuando menos, el uno y medio por ciento de la votación en el proceso electoral respectivo.

No se asignará a un solo partido más de un regidor de Representación Proporcional en los ayuntamientos que puedan tener hasta tres regidores por este principio ni más de dos en los ayuntamientos que pueden tener hasta cuatro regidores de Representación Proporcional. La ley establecerá las fórmulas y procedimientos para las asignaciones.

ART. 87. Los presuntos miembros de los ayuntamientos que hayan obtenido en la elección constancia de mayoría o de asignación se constituirán en Junta Calificadora y procederán a calificar la elección de sus miembros en los términos de la Ley Reglamentaria.

La Legislatura conocerá del recurso de queja para declarar la nulidad de elección en una casilla, sección o de todo el proceso electoral municipal. El recurso deberá resolverse antes de la autocalificación por la junta calificadora municipal respectiva.

ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO. Por una sola vez se amplía el término a que se refiere el Artículo 84 de esta constitución para que los ayuntamientos del Estado que sean electos en diciembre de mil novecientos ochenta y ocho ejerzan sus funciones del primero de enero de mil novecientos ochenta y nueve hasta el dieciséis de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

Zacatecas, Constitución Local Reformas del 10 de marzo de 1995

En consonancia con las reformas nacionales, las adecuaciones constitucionales de 1995 refieren, de manera explícita, la intención de fortalecer el sistema de partidos, el respeto a la pluralidad bajo el principio de tolerancia y dentro del estado de derecho.

Las reformas aumentan a dieciocho los distritos uninominales y a doce las diputaciones de representación proporcional, dando un total de treinta dipu-

tados en la integración de la Legislatura, cantidad que ha permanecido desde entonces.

Se elimina la autocalificación en las elecciones de Diputados y de ayuntamientos, pero la calificación de de la elección de Gobernador se reserva, todavía, como facultad de la Legislatura, constituida en Colegio Electoral. No obstante, se introduce un nuevo sistema de medios de impugnación que permitiría a todos los partidos políticos interponer recursos legales diversos, relativos al proceso electoral, ante el nuevo Tribunal Estatal Electoral.

Asimismo, se identifican nuevas formas delictivas en materia electoral para ser incluidas en el Código Penal y se faculta al Gobernador para que pueda nombrar un agente especial del Ministerio Público, encargado de la investigación de los delitos que pudieran cometerse durante el proceso comicial.

Se incorpora también el derecho de los ciudadanos para formar partidos políticos estatales y para integrar las mesas directivas de casilla.

ART. 14. Son derechos del ciudadano zacatecano:

- I. Votar en las elecciones constitucionales de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos.
- II. ...
- III. Asociarse para tratar asuntos políticos concernientes al Estado, pertenecer a partidos políticos estatales y nacionales y participar en su formación.

ART. 15. Son deberes del ciudadano zacatecano:

- I. ...
- II. Votar en las elecciones constitucionales de ayuntamientos y de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el distrito, municipio y sección que le corresponda.
- III. Desempeñar los cargos de elección popular del Estado o de su respectivo municipio, los que en ningún caso serán gratuitos.
- IV. Desempeñar los cargos concejiles, los de jurado y las funciones electorales y censales. Estas dos últimas tendrán el carácter de obligatorias y gratuitas, salvo las que se realicen profesionalmente, los cuales serán retribuidas en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes.

ART. 20. El Gobierno del Estado...

Los partidos políticos estatales y nacionales son entidades de interés público y tienen derecho a participar en las elecciones constitucionales de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los ayuntamientos. La ley determinará las formas específicas de su intervención en los respectivos procesos electorales.

Los partidos políticos estatales y nacionales tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder Público, mediante los programas, principios e ideas que postulan y a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos estatales y nacionales tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, de conformidad con las normas que establezca la ley de la materia.

Los servidores públicos del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias y con sujeción a la ley, garantizarán la libertad del sufragio y sancionarán la violación a las garantías individuales, el ataque a las instituciones democráticas y los actos que impidan la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del Estado. El incumplimiento en que incurra cualquier servidor público dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas por la ley penal.

Garantizar la integración de los poderes públicos como lo dispone esta Constitución y las leyes que de ella emanan, es una responsabilidad y una función del Estado. En consecuencia, la organización, preparación y realización de las elecciones de sus titulares, cuando su renovación deba hacerse por la vía comicial, es competencia estatal y a la vez derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos, quienes intervendrán de manera concurrente en los términos que la ley de la materia determine.

Los ciudadanos zacatecanos tendrán el derecho de estar representados en todos los organismos que tengan a su cargo funciones electorales, así como las de consulta a la población que estén previstas por las leyes para el mejor desempeño de las atribuciones de los poderes públicos.

La función estatal de organización, preparación y realización de los procesos electorales se ejercerá a través de un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración intervienen los poderes el Estado, y en el que estarán representados los ciudadanos de la entidad y los partidos políticos estatales y nacionales. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, equidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.

El organismo público denominado Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, ejercerá la autoridad superior en la materia; será profesional en el desempeño de sus actividades y autónomo en sus decisiones. Se integrará con un representante del Poder Ejecutivo, quien fungirá como Presidente, el que será propuesto a la Legislatura mediante una terna de la cual será designado con el voto de los dos tercios de sus miembros; el Presidente electo propondrá una terna a la Comisión

Electoral del Estado para designar al Secretario, con cuatro representantes de la Legislatura del Estado electos por el voto de dos tercios de sus miembros de los cuales dos serán propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría, con seis representantes ciudadanos, designados por la Legislatura del Estado con voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta de las fracciones legislativas y con un representante de cada uno de los partidos políticos estatales y nacionales. Todos los representantes tendrán derecho a voz y voto, con excepción del Secretario y los representantes de los partidos, quienes no tendrán el derecho a votar. Salvo el representante del Poder Ejecutivo, todos los demás deberán ser acreditados con su respectivo suplente.

La ley de la materia fijará las atribuciones de la Comisión Electoral del Estado, así como las que corresponderá ejercer a las Comisiones Electorales Distritales y Municipales, las cuales se integrarán con un Presidente, un Secretario cuatro representantes ciudadanos nombrados todos ellos por la Comisión Electoral del Estado. Los partidos políticos estatales y nacionales podrán acreditar un representante en cada una de las comisiones de los Distritos Municipales, que tendrán derecho a voz pero no a voto.

Tanto a nivel estatal como a nivel distrital y municipal, se podrá solicitar a un representante del Colegio de Notarios Públicos del Estado, para cumplir como Fedatario en los casos que sea necesario.

Las mesas directivas de las casillas encargadas de recibir la votación estarán integradas por ciudadanos. La ley electoral determinará el procedimiento para nombrarlos.

El financiamiento que las actividades electorales de los partidos políticos y el desarrollo de sus campañas para la obtención del voto ciudadano, estarán sujetos a las reglas que determine la Ley Electoral.

Para garantizar la legalidad de los procesos electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, mediante el cual se dará definitividad en la instancia correspondiente. Serán competentes para conocer los recursos que se interpongan, la Comisión Electoral del Estado y un órgano de carácter jurisdiccional que fungirá como Tribunal Estatal Electoral. En ningún caso la interposición de los recursos producirá efectos suspensivos respecto del acto, resolución o resultados que se hubiesen impugnado.

El Tribunal Estatal Electoral será un órgano o autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional electoral. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables en los términos de esta Constitución y de la ley electoral. Se integrará con cinco magistrados numerarios y un supernumerario que designe la Legislatura del Estado con el voto de los dos tercios de sus miembros. Para ser Magistrado se deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para quienes fungen con ese carácter en el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

El Tribunal Estatal Electoral funcionará en Pleno; sus sesiones serán públicas y fungirá durante el proceso correspondiente a cada elección constitucional en el Estado. Oportunamente se expedirá su Reglamento Interior con el fin de procurar la mayor eficacia en el ejercicio de las

atribuciones que le confieren esta Constitución y la Ley Electoral. Será competente para conocer de las controversias laborales que involucren a los organismos estatales electorales, inclusive el propio Tribunal.

ART. 27. La Legislatura del Estado se compondrá de dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y de un máximo de doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votadas en una sola circunscripción electoral.

Las elecciones de diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato, con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos en el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

ART. 28. La demarcación territorial de los 18 (dieciocho) distritos electorales uninominales se determinará tomando en cuenta su extensión territorial, las características geográficas, las vías de comunicación existentes y la distribución demográfica según el censo de población más reciente.

Para que un partido tenga derecho a participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, deberá registrar fórmulas uninominales de candidatos cuando menos en el setenta y dos por ciento de los distritos de mayoría relativa, así como en la totalidad de las fórmulas por listas plurinominales, en el orden de prelación que la votación determine, en la circunscripción plurinomial del Estado; la Ley Electoral determinará el número de candidatos registrados en la lista de la circunscripción, para optar simultáneamente a la elección de mayoría relativa y a la de representación proporcional.

La asignación de diputados electos por el sistema de representación proporcional, deberá sujetarse a las siguientes bases y a las regulaciones complementarias de la Ley Electoral:

- a. El Partido Político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría relativa, tendrá derecho a que se le asignen dos diputados de representación proporcional.
- b. No tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional el partido que habiendo participado, no haya obtenido como mínimo el 1.5% de la votación total efectiva en el Estado.
- c. Tendrán derecho a un Diputado de representación proporcional, los partidos que hayan obtenido el 1.5% de la votación total emitida en el Estado, en una primera asignación, exceptuando lo previsto en el inciso A) de éste Artículo.
- d. Efectuadas las asignaciones mediante el porcentaje mínimo del 1.5% de

la votación emitida en la circunscripción plurinominal, se procederá a la aplicación del cociente natural, es decir el resultado de dividir la votación emitida entre el número de curules no repartidas, después de deducir las que se asignen por el porcentaje mínimo, asignando a cada partido tantas curules como veces contengan su total de votos dicho cociente.

- e. Si después de aplicar el porcentaje mínimo y el cociente natural quedaran diputaciones por repartir, éstas se asignarán entre los votos sobrantes de cada partido, después de la asignación mediante el resto mayor, siguiendo el orden decreciente del remanente de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.
- f. Ningún partido podrá tener más de veinte diputados en la legislatura, por ambos principios.
- g. Las diputaciones que no puedan ser asignadas con base en las reglas establecidas, quedarán vacantes.

La facultad de asignar los diputados de representación proporcional corresponderá a la Comisión Electoral del Estado, la que deberá ejercerla en la sesión de cómputo estatal que para éste efecto, prevenga la Ley Electoral, de conformidad con la convocatoria emitida por ese organismo para esa elección.

ART. 34. La declaración de validez de las elecciones de Gobernador, de diputados de mayoría y de representación proporcional, es facultad de los organismos públicos previstos en el Artículo 20 de esta Constitución, mediante los requisitos y procedimientos que establezca la Ley Electoral. Con base en la declaratorio de validez, los por propios organismos otorgarán las constancias de acreditación respectivas a los candidatos a quienes favorezcan los resultados.

Las declaratorias de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, podrán ser impugnados ante el Tribunal Estatal Electoral. La ley establecerá los requisitos y normas a que deberán sujetarse la interposición y tramitación de cada uno de los recursos y medios de impugnación.

ART. 47. Son facultades de la Legislatura:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Gobernador. Su resolución será definitiva e inatacable.
- II. (Derogada).
- V. Declarar la suspensión de ayuntamientos...

VIII. Convocar a elecciones extraordinarias en los casos en que de conformidad con la legislación electoral, los órganos competentes hubieren declarado la nulidad de los comicios ordinarios.

ART. 59. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XXX. Nombrar un agente especial del Ministerio Público, para la investigación de los delitos en materia electoral.

ART. 83.

III. Los partidos políticos tendrán derecho a regidores siempre y cuando reúnan los requisitos que establece la Ley Orgánica del Municipio y la legislación electoral del Estado, y hayan obtenido por lo menos el uno y medio por ciento de la votación total emitida en el proceso electoral municipal correspondiente.

La ley establecerá las fórmulas y...

Si los ayuntamientos se constituyen de seis regidores de mayoría relativa, aumentará su número hasta cuatro regidores de representación proporcional. Si el Ayuntamiento se compone de ocho regidores de mayoría relativa, aumentará su número hasta con cinco regidores de representación proporcional. Si el Ayuntamiento se integra con diez regidores de elección mayoritaria aumentará su número hasta siete regidores de representación proporcional Si el Ayuntamiento se integra por doce regidores de mayoría relativa aumentará su número hasta ocho regidores de representación proporcional.

En todos los casos se elegirá igual número de suplentes. Para estos efectos se tomará en cuenta el último censo oficial que se haya levantado.

Zacatecas, Constitución Local. Reformas de 1997

Poco tiempo después de las trascendentes reformas constitucionales, en materia política, de 1996, obligatorias para todos los estados de la Federación y para el Distrito Federal, se hacen las correspondientes adecuaciones en la legislación electoral zacatecana. Las adecuaciones se hacen, prácticamente, transcribiendo las normas de la legislación nacional al ámbito estatal.

Se suprime la afiliación colectiva a los partidos políticos. Se introducen elementos de equidad para las contiendas electorales, se fijan las reglas a que se sujetará el financiamiento ordinario de los partidos políticos y para sus campañas electorales, para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Se desarrollan las bases para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Se amplía el derecho de los ciudadanos zacatecanos para estar representados en todos los organismos con funciones electorales, especialmente en las mesas directivas de casilla. Simultáneamente, los partidos políticos dejan de ser juez y parte en los órganos electorales al concederles sólo derecho a voz, pero no a voto, en el Consejo general del nuevo Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Se introduce la garantía de legalidad y definitividad de los procesos electorales, al establecer un sistema de medios de impugnación contra todos los actos o resoluciones en la instancia correspondiente.

ARTÍCULO 20

9. El Gobierno del Estado es republicano, representativo y democrático, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre.
10. Los partidos políticos son estatales y nacionales son entidades de interés público y tienen derecho a participar en las elecciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos. La Ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
11. Los partidos políticos estatales y nacionales tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del Poder Público, mediante los programas, principios e ideas que postulan y a través del sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
12. La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales y estatales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Además, señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.
13. Los partidos políticos estatales y nacionales tendrán derecho al uso, en forma permanente de los medios de comunicación social, de conformidad con las normas que establezca la ley de la materia.
14. Los servidores públicos del Estado y de los Municipios, en el ámbito de sus competencias y con sujeción a la ley, garantizarán la libertad de sufragio y sancionarán la violación a las garantías individuales, el ataque a las instituciones democráticas y los actos que impidan la participación

de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del Estado.

15. Garantizar la integración de los poderes públicos como lo dispone esta Constitución y las leyes que de ella emanan, es una responsabilidad y una función del Estado. En consecuencia, la organización preparación y realización de las elecciones de sus titulares, cuando su renovación deba hacerse por la vía comicial, es competencia estatal ya la vez derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos, quienes intervendrán de manera concurrente en los términos que la ley de la materia determine.
16. Los ciudadanos zacatecanos tendrán el derecho de estar representados en todos los organismos que tengan a su cargo funciones electorales, así como las de consulta a la población que estén previstas por las leyes para el mejor desempeño de las atribuciones de los poderes públicos.
17. La función estatal de organización, preparación y realización de los procesos electorales se sujetará a las siguientes reglas:
 - a. Se ejercerá a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración intervienen el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos con registro y los ciudadanos de la entidad, en los términos ordenados por esta Constitución y la Ley de la materia. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores;
 - b. El organismo público denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, será autoridad en la materia, profesional en el desempeño de sus actividades, autónomo en sus funciones e independiente en sus decisiones. Contará en su estructura con los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que sean indispensables, que estarán compuestos por personal calificado que preste el Servicio Profesional Electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales;
 - c. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y se integrará con un Consejero Presidente, que lo será también del Instituto, y seis Consejeros Electorales. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo cuatro años, pudiendo ser ratificados por otro periodo. La Ley determinará los requisitos de imparcialidad e independencia que deberán reunir los Consejeros Electorales y la retribución mientras duren en el cargo;

- d. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de las fracciones legislativas;
 - e. Al Consejo General concurrirán con voz pero sin voto, los Consejeros Representantes del Poder Legislativo, un representante de cada uno de los partidos políticos registrados y un Secretario Ejecutivo;
 - f. Los Consejeros Representantes del Poder Legislativo serán propuestos por las fracciones legislativas con afiliación de partido en la Legislatura.
 - g. Sólo habrá un Consejero por cada fracción legislativa. Salvo el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, los demás miembros deberán tener sus respectivos suplentes, quienes serán electos en la misma forma que los propietarios;
 - h. el Consejero Presidente propondrá al Consejo General una terna para la designación del Secretario Ejecutivo, el que será electo mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;
 - i. La Ley de la materia fijará las atribuciones del Instituto Electoral del Estado, así como las que corresponderá ejercer a los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, los cuales se integrarán con un Consejero Presidente, un Secretario Ejecutivo con voz pero sin derecho a voto, cuatro Consejeros Electorales, con sus respectivos suplentes, nombrados todos ellos por las dos terceras partes del Consejo General, el que podrá tomar en cuenta las propuestas que hagan los partidos políticos. Los partidos políticos estatales y nacionales podrán acreditar un representante en cada uno de los Consejos Distritales y Municipales, que tendrán derecho de voz pero no de voto; y
 - j. Las sesiones de estos órganos serán públicas, salvo los casos de excepción que la Ley de la materia determine.
18. Tanto a nivel estatal como a nivel distrital y municipal, se podrá solicitar a un representante de Colegio de Notarios Públicos del estado, para cumplir como Fedatario en los casos que sea necesario.
 19. Las mesas directivas de las casillas encargadas de recibir la votación estarán integradas por ciudadanos. La ley electoral determinará el procedimiento para nombrarlos.
 20. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrán de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y

las tendencias a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la Ley:

- a. El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente por la Legislatura, en el Presupuesto de Egresos del Estado, tomando en consideración el anteproyecto que le someta, a más tardar, el 15 de noviembre de cada año, el Instituto Electoral del Estado por conducto de su Presidente. Al respecto, el Instituto tomará en cuenta los costos mínimos de campaña, el número de Diputados y Ayuntamientos a elegir, el número de partidos políticos con representación en la Legislatura del Estado y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se asignará entre los partidos políticos en forma igualitaria y, el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediato anterior;
 - b. El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto de financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;
 - c. Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. La Ley reglamentará lo conducente para los programas de los partidos; y
 - d. La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalarán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.
21. Para garantizar la legalidad de los procesos electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación contra todos los actos o resoluciones, mediante el cual se dará definitividad en la instancia correspondiente. La ley fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas. Serán competentes para conocer de los recursos que se interpongan, el Instituto Electoral del Estado y el Tribunal Estatal Electoral. En ningún caso la interposición que los medios de impugna-

ción constitucionales o legales producirá efectos suspensivos respecto del acto, resolución o resultados que se hubiesen impugnado.

Zacatecas, Constitución Local Reformas del 19 junio de 1998

La principal novedad de las reformas de 1998 es la introducción de la llamada cláusula de gobernabilidad; una norma que permite la sobrerrepresentación del partido mayoritario en la Cámara de Diputados.

ARTÍCULO 52. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados, tomando en cuenta para ello los criterios de extensión territorial, las características geográficas, las vías de comunicación y la distribución demográfica según el censo de población más reciente. La ley determinará la forma de establecer la demarcación.

La facultad de asignar Diputados de representación proporcional corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el que deberá ejercerla en la sesión de cómputo estatal que para el efecto prevenga la ley electoral, de conformidad con la convocatoria emitida por el Consejo para esta elección.

Para la asignación de Diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en la lista correspondiente. Al efecto, se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor. Ningún partido podrá tener más de dieciocho Diputados en la Legislatura, por ambos principios.

Para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar:

- I. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinominal; y
- II. Que obtuvo por lo menos dos por ciento de la votación total efectiva en el Estado.

Al partido que hubiere alcanzado la mayoría de la votación estatal efectiva y cumplido con las bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, se le asignarán Diputados por el principio de representación proporcional, en un número que, en ningún caso podrá exceder de dieciocho Diputados por ambos principios, o un porcentaje de integración de la Legislatura superior a once por ciento respecto de su votación efectiva.

Esta regla no se aplicará al partido político que obtenga, por el principio de mayoría relativa, el triunfo en los dieciocho distritos uninominales.

Las diputaciones de representación proporcional que resten, después de asignar las que correspondan en los términos de los dos párrafos precedentes, se asignarán a los demás partidos, una vez que se ajuste la votación estatal efectiva, en proporción a sus respectivas votaciones estatales. La ley establecerá las reglas y fórmulas aplicables para tales efectos.

Zacatecas, Constitución Local Reformas de 2003

Con las reformas de 2003, se amplían los derechos de los partidos políticos para integrar las listas de representación proporcional para las diputaciones por este principio, con la introducción de la figura del Diputado Migrante o Binacional. Además, la cláusula de gobernabilidad se reduce de once al ocho por ciento para el partido mayoritario.

Artículo 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votadas en una sola circunscripción electoral. De éstos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

Las elecciones de Diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral.

Los Diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones.

Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente. Los Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con ese carácter ni con el de suplentes; pero éstos podrán ser electos en el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

Artículo 52. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados, tomando en cuenta para ello los criterios de extensión territorial, las características geográficas, las vías de comunicación y la distribución demográfica según el censo de población más reciente. La ley determinará la forma de establecer la demarcación.

La facultad de asignar Diputados de representación proporcional corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el que deberá ejercerla en la sesión de cómputo estatal que para el efecto prevenga la ley electoral, de conformidad con la convocatoria emitida por el Consejo para esa elección.

Para la asignación de diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en la lista correspondiente, a excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, los que serán asignados a los dos partidos políticos que obtengan el mayor porcentaje en la votación. Al efecto, se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura, por ambos principios.

Los partidos políticos podrán coligarse conforme a la ley, y bajo un convenio que contenga fundamentalmente las bases siguientes: emblema único, representación única y financiamiento único.

Para que un partido o coalición tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar:

- I. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinominal; y
- II. Que obtuvo por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación total efectiva en el Estado.

Al partido político o coalición que hubiere alcanzado la mayoría de la votación estatal efectiva y cumplido con las bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional, en un número que, en ningún caso podrá exceder de dieciocho diputados por ambos principios, o un porcentaje de integración de la Legislatura superior a ocho por ciento respecto de su votación efectiva. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.

Esta regla no se aplicará al partido político o coalición que obtenga, por el principio de mayoría relativa, el triunfo en los dieciocho distritos uninominales. En este caso, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minoría.

Las diputaciones por el principio de representación proporcional que resten, después de asignar las que correspondan al partido que se encuentre en el supuesto de los dos párrafos precedentes, y una vez que se ajuste la votación estatal efectiva, se asignarán a los demás partidos o coaliciones, con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones estatales. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para tales efectos.

Por su trascendencia y novedad vale la pena citar en extenso una buena porción de la exposición de motivos de la reforma constitucional de 2003:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PRIMERO.- Hacer efectiva la democracia significa entre otras cosas, que los órganos de iniciativa se preocupen por revisar y hacer las adecuaciones pertinentes al orden jurídico que nos rige, y que reclama la movilidad social.

Bajo ese contexto, podemos afirmar que desde finales de la década que inició en 1980 y por diversas razones, el Estado mexicano se ha venido interesando cada vez más en los connacionales que residen en el extranjero. Esto se debe básicamente a la importancia social y económica que ellos representan y a la iniciativa política que mostraron durante la polarización de las campañas presidenciales de 1988, 1994 y 2000. Es a partir de la coyuntura que propician los procesos electorales, que los partidos políticos se han percatado del peso social que ellos representan; de la trascendencia que adquieren ante la presencia de elecciones cada vez más competidas; cuestión que también estimula su participación extraterritorial en condiciones en que aumenta la certidumbre de los resultados electorales. Probablemente sin la existencia de estos factores que son parte del proceso del desarrollo de la democracia en nuestro país, la demanda del ejercicio electoral de los mexicanos en el extranjero carecería de sentido.

Lo cierto es que el fenómeno migratorio hacia los Estados Unidos de América es una realidad inocultable que sufre el país y muchas entidades federativas. En Zacatecas, tal situación es ancestral y lejos de disminuir, va en aumento.

Sin duda las organizaciones de los clubes de mexicanos en los Estados Unidos de América, se han ganado el reconocimiento nacional, a través de la realización de obras sociales en sus comunidades de origen. En la práctica, esta es una forma de participación política a partir de la cual se requiere reformular los conceptos dominantes sobre la comunidad, pertenencia, membresía, participación social, política y cultural. Esto, que ya es una realidad es lo que sugiere introducir reformas sobre sus derechos políticos, con el propósito de ir modificando los candados existentes, como por ejemplo, sobre la residencia, la cual debe ser vista como una residencia simultánea en lo que corresponde al domicilio binacional como requisito para votar y ser votados.

La contribución que los migrantes hacen a la economía familiar representa el monto de remesas per cápita más alto (369 dólares por habitante) y la más alta proporción de familias que reciben ingresos por este origen (17.5%) del país; además de que cantidades cada vez mayores se destinan a enfrentar necesidades que el Estado debiera de satisfacer, como la salud y la educación.

La intensidad de nuestros migrantes en los Estados Unidos de América es la más alta del país con una tasa promedio anual de 9.8 por cada mil habitantes, misma que 1995 y en año 2000 ha dado origen a un fuerte proceso de despoblamiento absoluto en 34 de los 57 municipios, pero que en los Estados Unidos se compensa con el surgimiento de numerosas comunidades filiales, permitiendo a nuestros paisanos reproducir binacionalmente y de manera simultánea su sentido de comunidad, residencia, pertenencia, membresía, participación social, política y cultural, además de avanzar con ello a niveles superiores de organización extraterritorial, hasta dar origen al migrante colectivo u organizado; mismo que cada vez más viene adquiriendo mayores capacidades de negociación y cabildeo ante los distintos niveles de gobierno.

Si en nuestro Estado, tanto el fenómeno de la migración, como la figura jurídica de la binacionalidad son una realidad social, es necesario reconocer por tanto, que los actuales requisitos legales para poder participar en la vida política del Estado resultan obsoletos e incompatibles con esta realidad; tal es el caso de la llamada “residencia efectiva”, entre otros.

En razón de lo anterior es necesario contribuir a fortalecer los vínculos y compromisos de nuestros migrantes con su Estado natal. Una de las formas de lograrlo, es propiciar su acceso a la Legislatura del Estado y a los ayuntamientos, a efecto de procurar que la comunidad de nuestros migrantes esté justa y dignamente representada.

En suma, con las reformas y adiciones a los artículos 12, 13, 14, 17 y 18 de nuestra Constitución Política local, se simplifican y a la vez precisan las reglas referentes a residencia o vecindad. Asimismo, lo que concierne a ciudadanía zacatecana, cuyo status para aquellos que no nacieron en esta entidad federativa, pueda ser adquirido sin que en adelante se requiera declaratoria de la Legislatura.

SEGUNDO.- Por otra parte, en esta reforma también se considera que las coaliciones tengan acceso a la asignación de diputados y de regidores de representación proporcional. Aunado a lo anterior, se propone elevar de 2% a 2.5% el factor porcentual que debe satisfacerse para que un partido o coalición, tenga derecho a las referidas asignaciones de representación proporcional. Para ello, es pertinente reformar el párrafo cuarto en su proemio, y fracción II del artículo 52, así como el artículo 118, fracción IV, de nuestra Constitución Política estatal.

TERCERO.- Finalmente, el sistema de representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido

representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral de la forma más equitativa.

Para el caso de la reforma constitucional del artículo 52, se reduce del 11% al 8% el umbral de gobernabilidad que para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se reconoce al partido político o coalición que hubiere alcanzado la mayoría de la votación estatal efectiva, y cumpla las bases previstas en el referido precepto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 65, fracción II de la Constitución Política de la Entidad, 14, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 86, 88, 90 y relativos del Reglamento General, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se

DECRETA:

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS

ARTICULO ÚNICO: Se reforma el párrafo segundo y se adiciona con un tercer párrafo y los incisos a), b), c) y d), quedando el actual párrafo tercero como cuarto el artículo 12; se reforma la fracción II del artículo 13; se adiciona la fracción III del artículo 14; se reforma la fracción II del artículo 17; se reforman las fracciones I y II del artículo 18; se adiciona el primer párrafo del artículo 51; se adiciona el párrafo tercero, se adiciona un párrafo cuarto recorriéndose en su orden los subsiguientes, se adiciona el actual párrafo cuarto y se reforma la fracción II del mismo párrafo, y se adicionan los actuales párrafos quinto, sexto y séptimo del artículo 52; se reforma la fracción I del artículo 53; se adiciona el párrafo primero del artículo 54; se reforma y adiciona el inciso b), de la fracción III, y se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 118, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 12.- Son zacatecanos:

- I. Los nacidos dentro del territorio del Estado; y
- II. Los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, siempre que sean hijos de padres zacatecanos, o de padre o madre zacatecanos.

Las personas que reúnan cualquiera de los requisitos previstos en las dos fracciones anteriores, para gozar de todos los derechos y prerrogativas establecidos a favor de los zacatecanos por la presente Constitución, deberán residir en el territorio del Estado.

Para el ejercicio de los derechos y prerrogativas en materia electoral, se entenderá que los zacatecanos tienen residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del Estado,

cuando sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, acrediten que por lo menos seis meses antes del día de la elección, poseen:

- a. Domicilio propio, no convencional, en territorio del Estado;
- b. Registro Federal de Contribuyentes;
- c. Clave Única de Registro de Población; y
- d. Credencial para Votar con Fotografía.

Los zacatecanos serán preferidos frente a quienes no lo sean, para toda clase de concesiones que deban otorgar los gobiernos del Estado o de sus Municipios, y en la asignación de empleos, cargos o comisiones, remunerados u honoríficos, que corresponda discernir a dichos gobiernos.

Artículo 13.- Son ciudadanos del Estado:

- III. Los mexicanos vecinos del Estado, con residencia de por lo menos seis meses, incluyendo la residencia binacional y simultánea, en los términos y con los requisitos que establezca la ley.

Artículo 14.- Son derechos de los ciudadanos zacatecanos:

- III. Ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, siempre que reúnan las calidades que establece la ley. Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de algún Ayuntamiento, no se requiere ser mexicano por nacimiento; y

Artículo 17.- La calidad de ciudadano zacatecano se pierde:

- II. Por residir más de tres años consecutivos fuera del territorio del Estado en el caso de que la ciudadanía se haya adquirido por vecindad.

Artículo 18.- Los derechos de ciudadanía zacatecana se restituyen:

- I. Por recobrar la ciudadanía mexicana y establecer o tener establecida su residencia en el Estado de Zacatecas;
- II. Por restablecer su residencia en el Estado por lo menos durante seis meses; y

Artículo 51.- La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de

listas plurinominales votadas en una sola circunscripción electoral. De éstos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

Artículo 52.-...

Para la asignación de diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en la lista correspondiente, a excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, los que serán asignados a los dos partidos políticos que obtengan el mayor porcentaje en la votación. Al efecto, se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura, por ambos principios.

Los partidos políticos podrán coligarse conforme a la ley, y bajo un convenio que contenga fundamentalmente las bases siguientes: emblema único, representación única y financiamiento único.

Para que un partido o coalición tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar:

- I. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinominal; y
- II. Que obtuvo por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación total efectiva en el Estado.

Al partido político o coalición que hubiere alcanzado la mayoría de la votación estatal efectiva y cumplido con las bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, se le asignarán diputados por el principio de representación proporcional, en un número que, en ningún caso podrá exceder de dieciocho diputados por ambos principios, o un porcentaje de integración de la Legislatura superior a ocho por ciento respecto de su votación efectiva. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.

Esta regla no se aplicará al partido político o coalición que obtenga, por el principio de mayoría relativa, el triunfo en los dieciocho distritos uninominales. En este caso, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minoría.

Las diputaciones por el principio de representación proporcional que resten, después de asignar las que correspondan al partido que se encuentre en el supuesto de los dos párrafos precedentes, y una vez que se ajuste la votación estatal efectiva, se asignarán a los demás partidos o coaliciones, con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones estatales. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para tales efectos.

Artículo 53.- Para ser diputado se requiere:

- I. Ser ciudadano zacatecano en pleno ejercicio de sus derechos, con residencia efectiva o binacional en el Estado, por un periodo no menor a seis meses inmediato anterior al día de la elección.

Artículo 54.- El diputado en ejercicio no puede desempeñar otro cargo de elección popular, y para cumplir alguna comisión de la Federación, de éste u otro Estado o Municipio, o de gobierno extranjero, necesita permiso previo de la Legislatura o de la Comisión Permanente; si infringe esta disposición, perderá su condición de diputado previo el trámite correspondiente.

Artículo 118.- El Estado tiene al Municipio Libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, conforme a las siguientes bases:

- III.
 - b) Ser vecino del Municipio respectivo, con residencia efectiva e ininterrumpida durante los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de la elección, o bien, en el caso de los migrantes y binacionales, tener por el mismo lapso la residencia binacional y simultánea.
- IV. Los partidos políticos o coaliciones tendrán derecho a regidores por el principio de representación proporcional, siempre y cuando reúnan los requisitos que establecen la Ley Orgánica del Municipio y la legislación electoral del Estado, y hayan obtenido por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación municipal efectiva en el proceso electoral municipal correspondiente.

3. EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS LEYES ELECTORALES (1979–2003)

Ley Electoral de 1979

En la lógica de los cambios constitucionales de la reforma política de 1977 y los cambios en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las reformas zacatecanas de 1979 a la Ley Electoral son igual de limitadas.

Las atribuciones más destacadas de los partidos políticos se resumen en el derecho a postular candidatos a los distintos cargos de elección popular y formar parte de los organismos electorales, con derecho a voz y voto.

ARTÍCULO 26. Los Partidos Políticos tienen derecho a:

- I. Participar y postular candidatos en las elecciones de Diputados, Gobernador y Ayuntamientos;
- II. Formar parte de los organismos electorales en los términos de esta ley;
- III. Los demás que esta ley les otorgue.

ARTÍCULO 27. Los Partidos Políticos acreditados tienen derecho y obligación a integrarse a través de un comisionado con voz y voto ante la Comisión Electoral del Estado, ante las Comisiones Distritales Electorales y ante las Comisiones Municipales Electorales, según el caso.

ARTÍCULO 28. Los Partidos Políticos tienen derecho a acreditar un representante ante las mesas directivas de casillas de los distritos y municipios en que postulen candidatos. Su función será vigilar el proceso electoral y ejercitar las atribuciones que esta ley les confiere.

ARTÍCULO 29. Los Partidos Políticos podrán nombrar representantes generales para una elección municipal, para un Distrito Electoral Uninominal y para la circunscripción plurinominal, en el número que determine cada organismo electoral, de acuerdo con las peculiaridades respectivas.

Su función será vigilar el cumplimiento de la ley y la efectividad de sufragio el día de la elección, en el ámbito territorial para el que sea nombrado. Tendrán la facultad de interponer recursos ante los organismos electorales competentes.

Ley Electoral de 1983

La principal novedad de las reformas de 1983 a la Ley Electoral se refiere a la introducción de la figura de las asociaciones políticas estatales. Motivadas por necesidades del poder local y del entonces partido oficial, se introdujeron modificaciones constitucionales para contemplar la figura de la asociación política, cuyas limitaciones y alcances fueron acotadas en la Ley Electoral. Las asociaciones políticas sólo podían participar en las elecciones mediante la celebración de un convenio de incorporación con un partido político.

ARTÍCULO 45. Para complementar el sistema de partidos políticos, discutir ideas y difundir ideologías, los ciudadanos podrán agruparse en asociaciones políticas estatales en los términos a que se refiere el último párrafo del inciso b) de la Fracción II del Artículo 12 de la Constitución Política del Estado.

ARTÍCULO 46. *Las asociaciones políticas estatales son formas de asociación política susceptibles de transformarse, conjunta o separadamente, en partidos políticos que contribuyan al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica.*

ARTÍCULO 47. *Para obtener el registro como asociación política estatal, la que lo solicite, deberá llenar los siguientes requisitos ante la Comisión Electoral del Estado:*

- I. Contar con un mínimo de 2,000 afiliados en la entidad y con un órgano directivo de carácter estatal; además de tener delegaciones en por lo menos 18 municipalidades.
- II. Comprobar haber efectuado actividades políticas durante los dos últimos años anteriores a la fecha de la solicitud de registro y demostrar que es centro de difusión de una ideología definida; y
- III. Disponer de documentos en donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas estatutarias de su vida interna, así como denominación distinta a otras asociaciones o partidos.

ARTÍCULO 48. *La solicitud de registro deberá presentarse ante la Comisión Electoral del Estado, con los requisitos del artículo anterior, a más tardar un día antes del inicio del periodo de registro de candidatos.*

ARTÍCULO 49. *La asociación política únicamente podrá participar en procesos electorales a través de convenios de incorporación con un partido político. La candidatura propuesta por la asociación política al partido político, será registrada por éste y será votada como la denominación, emblema, color o colores de dicho partido.*

ARTÍCULO 50. *Las asociaciones políticas tendrán derecho a acreditar representantes en los órganos electorales del Estado, pero la interposición de los recursos que establece la presente Ley se hará a través del representante del partido con el que haya convenio de incorporación.*

ARTÍCULO 51. *A fin de que una asociación política participe en una elección determinada, además de acreditar haber tenido el registro a que se refiere el artículo 47 de la presente Ley, notificará a la Comisión Electoral del Estado, haber celebrado convenio de incorporación con un partido político registrado acompañando las candidaturas propuestas a dicho partido, la aceptación de éste, los nombres, apellidos, edad y lugar de nacimiento de los candidatos.*

Código Electoral de 1988

La cambios electorales de 1988 se registran en el nuevo Código Electoral, abriendo notablemente la temática de los partidos políticos. Desde su conceptualización, recogiendo y precisando las anteriores disposiciones, hasta la regulación de las formas específicas de la intervención pública de los partidos, sus derechos y responsabilidades generales y las relativas al proceso electoral; las garantías legales para el cumplimiento de sus fines, las modalidades permitidas en el ejercicio de sus derechos y los procedimientos para el disfrute de sus prerrogativas. En particular, en una tímida apertura, se concede a los partidos el derecho a proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores propietarios y suplentes en las mesas directivas de casillas.

ARTÍCULO 33. *La acción de los partidos políticos deberá:*

- I. Proporcionar la participación democrática de los ciudadanos zacatecanos en los asuntos políticos.
- II. Promover la formación ideológica de sus militantes, fomentando el amor, respeto y conocimiento a la Patria y a sus héroes y la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, en la independencia y en la justicia;
- III. Coordinar acciones políticas y electorales, conforme a sus principios, programas y estatutos;
- IV. Fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos; y
- V. Estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

ARTÍCULO 36. *Son derechos de los partidos políticos:*

- I. Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución Política del Estado y éste Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;
- II. Gozar de las garantías que la Constitución local y éste Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- III. Recibir las prerrogativas y el financiamiento público en los términos de éste Código;

- IV. Postular candidatos para las elecciones de Ayuntamientos, Legislatura Local y Gobernador del Estado;
- V. Formar parte de la Comisión Electoral del Estado, de las comisiones distritales y municipales electorales.
- VI. Proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores propietarios y suplentes en las mesas directivas de casillas de los distritos y municipios en que postulen candidatos;
- VII. Acreditar un representante ante las mesas directivas de casilla de los distritos y municipios en que postulen candidatos;
- VIII. Nombrar representantes generales para una elección municipal, para un distrito electoral uninominal, para la circunscripción plurinominal y elección de Gobernador en el número que determine la Comisión Electoral del Estado de acuerdo con las peculiaridades de cada elección. Su función será vigilar el cumplimiento de éste Código y la efectividad del sufragio el día de la elección, en el ámbito territorial para el que se ha nombrado. Tendrán facultades de interponer recursos ante los organismos electorales competentes. Los partidos políticos tendrán el derecho de hacer las propuestas a que se refiere la fracción VI y nombrar los representantes a que se refieren las fracciones VII y VIII siempre y cuando postulen candidatos en el proceso de que se trate.
- IX. Las demás que les otorgue éste Código.

ARTÍCULO 40. Son obligaciones de los partidos políticos:

- I. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- II. Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección estatales, distritales, municipales o en su caso regionales;
- III. Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- IV. Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el Partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate;
- V. Comunicar a la Comisión Electoral del Estado cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos y los cambios de sus órganos directivos o de su domicilio social, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que lo realice.
- VI. Actuar y conducirse sin ligas de dependencia con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

- VII. Registrar fórmulas de candidatos de diputados locales por mayoría relativa y de representación proporcional.
- VIII. Registrar planillas de candidatos para Ayuntamientos por mayoría relativa y listas de regidores de representación proporcional.
- IX. Las demás que establezca éste Código.

ARTÍCULO 41. El Gobierno del Estado otorgará financiamiento público a los partidos políticos acreditados de acuerdo a lo autorizado en el presupuesto de egresos y que comprueben actividades permanentes en la Entidad.

Código Electoral de 1992

Lo más destacado de las reformas de 1992 es el mecanismo explícito para otorgar financiamiento público a los partidos políticos. Tendrían derecho a esta prerrogativa los partidos políticos que hubieran superado el umbral del tres por ciento de la votación federal emitida en el estado; el cincuenta por ciento del total del financiamiento se distribuiría en partes iguales entre los partidos con derecho y el cincuenta por ciento restante en proporción directa a la votación obtenida.

ARTÍCULO 41. El Gobierno del Estado otorgará Financiamiento Público a los Partidos Políticos acreditados, de acuerdo a lo autorizado en el presupuesto de Egresos y de conformidad con las siguientes bases:

- a. Los partidos políticos, durante los tres primeros meses del año de la elección, deberán exhibir ante la Comisión Electoral del Estado la vigencia de su registro, como Partido Político Nacional mediante documento certificado expedido por el Instituto Federal Electoral o la constancia de dicho organismo en la que certifique que obtuvo en el Proceso Federal Electoral anterior, por lo menos el 3% de la votación emitida en la entidad.
- b. El total del Financiamiento a que tendrán derecho los partidos políticos contendientes en la elección, será la siguiente cantidad:
 - 1. Dos mil quinientos millones de pesos para el año de 1992; esta cantidad se modificará de acuerdo a lo que autorice la Legislatura del Estado anualmente en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.
 - 2. El cincuenta por ciento de la cuantificación total del financiamiento se distribuirá por partes iguales entre los partidos políticos contendientes; y

3. El cincuenta por ciento restante, en proporción directa al total de votos válidos obtenidos por los partidos y coaliciones en el Estado, de acuerdo a la calificación definitiva de la última elección.
 - a. Cuando dos o más partidos políticos hayan participado bajo convenio de coalición, lo correspondiente al Financiamiento Público a que tengan derecho en base a los votos válidos obtenidos como coalición se les distribuirá por partes iguales, como tantos partidos hayan formado la coalición, salvo disposición expresa en contrario de los partidos políticos interesados, prevista en el propio convenio.
 - b. Los partidos políticos recibirán el monto total del Financiamiento que les corresponda en dos partidas cada una equivalente al cincuenta por ciento: La primera se entregará en el mes de enero de cada año y la segunda en 12 ministraciones mensuales iguales conforme al calendario presupuestal que sea aprobado por la Comisión Electoral del Estado. Estos importes se recibirán por conducto de quien haya sido previamente acreditado por escrito a través de sus órganos de Dirección Estatal.

Código Electoral de 1995

De entre las reformas de 1995 destacan entre las prerrogativas de los partidos políticos el derecho EXCLUSIVO para contratar tiempos en radio para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales y la obligación de los candidatos de solamente utilizar los tiempos que les asignaran sus respectivos partidos.

Esta disposición desaparecería en la siguiente reforma y tardará más de una década en regresar, en medio de una enorme polémica, a la legislación electoral.

También se desarrolla el sistema para el financiamiento de las actividades de los partidos políticos, se garantiza el financiamiento público y se acotan o se prohíben otras fuentes de financiamiento. Asimismo, se fortalecen las reglas para la fiscalización de los recursos ordinarios y de campaña de los partidos políticos.

ARTÍCULO 40. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en la radio, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

ARTÍCULO 41. La Comisión Electoral del Estado tomará los acuerdos pertinentes, a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas, en los procesos electorales, se realice con las modalidades de tiempos y coberturas en las frecuencias de radio-difusión para los programas de los partidos políticos.

ARTÍCULO 42. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.

Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asigne su partido político.

ARTÍCULO 43. El régimen de financiamiento de los partidos políticos se sujetará a la cantidad que se fije en la Ley del Presupuesto de Egresos del Estado.

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por si o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a. Los poderes del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, salvo los establecidos por la Ley;
- b. Las dependencias, organismos descentralizados y paraestatales;
- c. Los partidos políticos, organizaciones de cualquier naturaleza, personas físicas o morales extranjeros;
- d. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- e. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Las aportaciones que se realicen a los partidos políticos, no serán deducibles de impuestos.

Los partidos políticos en los términos de este Código, deberán tener un órgano interior encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes que debe rendir a la autoridad electoral respectiva.

Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos de este Código, una sub-comisión que designará la Comisión Electoral del Estado, quien remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico superior de Fiscalización y Control Gubernamental del Poder Legislativo, para que los dictamine y los presente para su aprobación al pleno de la Legislatura.

Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas que por ley se les otorgue.

El total de financiamiento a que tendrán derecho los partidos políticos contendientes en la elección se asignará de la siguiente manera:

1. El 50% de la cuantificación total del financiamiento, se distribuirá por partes iguales entre los partidos contendientes;
2. El 50% restante, en proporción directa al total de los votos válidos obtenidos por los partidos en el Estado, de acuerdo a la calificación definitiva de la última elección, local o federal; y
3. Los partidos políticos recibirán el monto total del financiamiento que les corresponda en dos partidas cada una equivalente al 50%: la primera se entregará en el mes de enero de cada año y la segunda en doce ministraciones mensuales iguales conforme al calendario presupuestal que sea aprobado por la Comisión Electoral del Estado. Estos importes se recibirán por conducto de quien haya sido previamente acreditado por escrito a través de sus órganos de dirección estatal. No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro definitivo en el Estado, con fecha posterior a la última elección federal, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento.

Código Electoral de 1997

En las reformas de 1997, se profundizan y afianzan los mecanismos de fiscalización obligatoria de los recursos financieros de los partidos políticos, tanto los ordinarios como de aquellos utilizados en las campañas electorales. Se retrocede al eliminar la exclusividad de contratación de tiempos en la radio para los partidos, aunque se conserva la restricción para los candidatos.

Lo más destacable es que se implanta el modelo de financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, incluyendo topes de campaña, vigente hasta hoy en sus rasgos principales. Con la predominancia del financiamiento público, se distingue entre el financiamiento para actividades ordinarias y los recursos destinados a las campañas electorales; se establecen las modalidades y limitaciones para el financiamiento privado y el autofinanciamiento. Asimismo se establecen más claramente los requisitos para acceder al financiamiento público, del cual el 30 % se repartirá en partes iguales y el 70 % restante en proporción directa a la cantidad de votos obtenidos. También se desarrollan los mecanismos de fiscalización y las sanciones aplicables.

ARTÍCULO 38-B

Son obligaciones de los partidos políticos:

- IX. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos;
- XIII. Abstenerse de desviar para fines ajenos a los previstos por este Código, el financiamiento público recibido;

ARTÍCULO 40

1. Los partidos políticos, al ejercer sus prerrogativas en los medios de comunicación social, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales.

ARTÍCULO 41

1. El Consejo General tomará los acuerdos pertinentes, a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas se realice con las modalidades de tiempos y espacios en los medios de comunicación para los programas de los partidos políticos.

ARTÍCULO 42

1. Es derecho de los partidos políticos contratar tiempos y espacios en los medios de comunicación social para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales.
2. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos y espacios que les asigne su partido político.

ARTÍCULO 43

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos se sujetará a lo establecido en la Constitución y este Código.
2. Se reconocen legalmente a los partidos políticos los siguientes tipos de financiamiento:
 1. El financiamiento público, que invariablemente será mayor a los otros tipos de financiamiento:

- a. Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Consejo General del Instituto, tomando en cuenta el número de partidos políticos con representación en la Legislatura del Estado y la duración de las campañas electorales.
1. El Consejo General del Instituto determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los Costos mínimos de una campaña para Diputado, de una campaña para Ayuntamiento y la de Gobernador del Estado, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México.
 2. El costo mínimo de una campaña para Diputado será multiplicado por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa y por el número de partidos políticos con representación en la Legislatura del Estado.
 3. El costo mínimo de campaña para Ayuntamiento será multiplicado por el total de Municipios que integran el Estado y por el número de partidos políticos representados en la Legislatura del Estado.
 4. El costo mínimo de gastos de campaña para Gobernador del Estado se calculará en base a lo siguiente: el costo mínimo de una campaña para Diputado se multiplicará por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para Diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña para Gobernador del Estado.
 5. La suma del resultado de las operaciones señaladas en los puntos anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, y se distribuirá de la siguiente manera:
 - a. El 30% de la cuantificación total del financiamiento, se distribuirá por partes iguales entre los partidos políticos contendientes; y
 - b. El 70% restante, en proporción directa al total de votos efectivos obtenidos por los partidos en el Estado, de acuerdo a la calificación definitiva de la última elección local.
 6. Los partidos políticos recibirán el monto total del financiamiento que les corresponda en dos partidas, cada una equivalente al 50%. La primera

- se entregará en el mes de enero de cada año y la segunda en doce ministraciones mensuales iguales conforme al calendario presupuestal que sea aprobado por el Consejo General del Instituto.
7. El financiamiento público otorgado a cada partido político le será entregado a su representante legalmente acreditado ante el Consejo General del Instituto.
 8. No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que:
 - a. No hayan obtenido por lo menos el 2% de la votación total efectiva en la elección inmediata anterior;
 - b. No postulen, en la elección correspondiente, por lo menos candidatos en 13 distritos uninominales; o
 - c. No postulen, en la elección correspondiente, por lo menos candidatos en 29 Ayuntamientos.
- b. Para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, el financiamiento público se determinará y se distribuirá de la siguiente forma:
 1. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.
 2. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de sus prerrogativas.
 3. El financiamiento público para gastos de campaña se deberá entregar a los partidos políticos a más tardar en el mes de abril del año de la elección.
 4. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro definitivo en el Estado, con fecha posterior a la última elección local, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento en los términos del apartado A, párrafo 5º, inciso a), de esta fracción, a partir del año fiscal siguiente al de su registro.
- I. El financiamiento privado de los partidos. Comprende las cuotas de sus afiliados, así como las donaciones que reciban.
 - a. Por cuotas de los afiliados se entienden las aportaciones que los militantes entregan a los partidos de manera periódica y como consecuencia de una obligación estatutaria.

- b. Las donaciones son las aportaciones que en dinero o en especie entregan las personas, físicas o morales, a los partidos para que éstos cumplan sus fines. El total que por donaciones reciba un partido en ningún caso podrá exceder el 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, durante un ejercicio fiscal.
 - c. Las aportaciones que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.1% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.
 - d. De cada cuota o donación, el partido estará obligado a extender un recibo al aportante que cumpla con los requisitos fiscales. El partido está obligado a conservar copia de cada recibo.
 - e. Las donaciones a los partidos políticos no estarán exentas de contribuciones estatales o municipales.
 - f. Ningún candidato o miembro del partido, sin autorización de éste, podrá recibir aportaciones.
 - g. Quedan prohibidas las donaciones provenientes de:
 1. Los Poderes del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, salvo las establecidas en la Ley;
 2. Las dependencias y organismos paraestatales y autónomos de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales;
 3. Personas físicas o morales extranjeras;
 4. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
 5. Las personas morales mexicanas con fines lucrativos;
 6. Cualquier persona física o moral que ponga en peligro la independencia de los partidos políticos; y
 7. Fuentes no identificadas.
- I. Autofinanciamiento. Que se constituye por los ingresos que un partido obtiene por concepto de sorteos, rifas, colectas, publicaciones, rendimientos financieros, fondos, fideicomisos y cualquiera otra actividad lucrativa del mismo.
 - a. El autofinanciamiento de un partido no podrá en ningún caso superar un monto equivalente al 50% del financiamiento público a que tenga derecho.
 - b. Los partidos políticos no podrán autofinanciarse a través de:

1. Inversiones en el mercado bursátil;
2. Inversiones en moneda extranjera;
3. Inversiones en el extranjero; y
4. Créditos provenientes de la Banca de Desarrollo.
5. Las aportaciones que se realicen a los partidos políticos, no serán deducibles de impuestos.

ARTÍCULO 43-A

- I. Cada partido tendrá un órgano interno encargado de recibir las donaciones, cuotas y administrar su patrimonio, así como preparar sus estados financieros anuales y de campaña, que deberán presentar al Consejo General en los términos previstos en el reglamento, a partir de las bases siguientes:
 - I. Los partidos están obligados a llevar su contabilidad conforme a los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, para lo cual el Consejo General del Instituto, proporcionará anualmente el catálogo de cuentas y formas o formatos de reportes a que se adecuará la misma;
 - II. El Consejo General, proporcionará a los partidos políticos, la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo;
 - III. Los partidos conservarán toda la documentación comprobatoria que respalde los asientos contables por un período de 3 años;
 - IV. Los partidos presentarán al Consejo General del Instituto, en el término de 3 meses contados a partir del cierre del ejercicio fiscal, un balance general y un estado de origen y aplicación de recursos con sus relaciones analíticas correspondientes;
 - V. Adicionalmente a los estados financieros a que se refiere la fracción anterior, los partidos están obligados a presentar ante el Consejo General del Instituto, en un término de 60 días contados a partir de la fecha del último cierre de campaña de sus candidatos, estados financieros y flujo de efectivo relativos al período de campaña realizados en el año de la elección. Los partidos podrán cumplir con esta obligación presentando informes parciales durante el desarrollo de las campañas.
 - VI. La sola falta de presentación de los estados financieros a que se refiere el presente artículo, será causa suficiente para que se suspenda el financiamiento público al partido político infractor, hasta en tanto el Consejo General del Instituto resuelva lo conducente;
 - VII. La información contable que presenten los partidos políticos al Consejo General del Instituto, tendrá el carácter de pública;

- VIII. Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos anuales y de campaña, se constituirá una comisión designada por el Consejo General del Instituto. La comisión emitirá su dictamen, sometiéndolo a la consideración del Consejo General del Instituto;
- IX. El Consejo General del Instituto con base en el dictamen a que se refiere la fracción anterior, podrá ordenar se practiquen las auditorías necesarias. Siempre será procedente la auditoría, cuando un partido político omita presentar los estados financieros y el costo de la misma será con cargo al financiamiento del partido infractor; y
- X. Los dictámenes de la comisión o en su caso, aquellos que presenten los despachos contables contratados, los remitirá el Consejo General a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, para que emita el dictamen definitivo y los presente al Pleno de la Legislatura.

ARTÍCULO 43-B

1. Los gastos que realicen los partidos políticos y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección apruebe el Consejo General.
 2. Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:
 - I. Gastos de propaganda;
 - II. Gastos operativos de campaña; y
 - III. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.
1. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria así como para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.
 2. El Consejo General, al determinar los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:
 1. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de campaña de Ayuntamientos que, para efectos de financiamiento público, hubiere fijado el Consejo General del Instituto, actualizado aquél al mes inmediato anterior;

- II. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo de campaña para Diputados que, para efectos de financiamiento público, hubiere fijado el Consejo General del Instituto, actualizado aquél al mes inmediato anterior;
- III. El tope máximo de gastos de campaña para Gobernador será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5 el costo mínimo para la campaña de Diputado de mayoría relativa, fijado para efectos del financiamiento público, en los términos de los párrafos 1º y 2º, del inciso a), fracción I, del artículo 43 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior por 18 distritos, dividida entre los días que dura una campaña para Gobernador.

De la reforma de 2003 que decreta la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Las modificaciones de 2003 contienen novedades que, posteriormente, fueron desarrolladas en reformas ulteriores, de las cuales ya no da cuenta el presente ensayo.

De los considerandos:

- ❖ *Los conceptos de candidato migrante y de residencia binacional, no tienen precedentes en el derecho nacional. Constituyen novedosas aportaciones del legislador zacatecano.*
- ❖ *La nueva ley regula lo concerniente a observadores electorales, así como a la práctica de encuestas, cuya actuación será previo conocimiento del Instituto Electoral.*
- ❖ *Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de Ayuntamiento, se reduce de un año a seis meses el tiempo de residencia en territorio del Estado, y en su caso, del Municipio respectivo.*
- ❖ *Se aumenta de 2% a 2.5% el factor porcentual para que los partidos políticos o coaliciones, accedan a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional; conserven el registro como partido político y reciban financiamiento público.*
- ❖ *Queda regulado en ley, el caso de disolución o pérdida de registro de un partido político, cuyos bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos provenientes de financiamiento público local pasarán a formar parte del erario público.*
- ❖ *El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, deberá ser equitativo. Los partidos políticos tendrán la facultad de contratar tiempos y*

espacios en tales medios de comunicación social. Los costos de contratación serán con cargo al respectivo partido político o coalición.

- ❖ *En materia de financiamiento a partidos políticos, se hace una nueva clasificación, para distinguir el financiamiento público de aquél otro proveniente de fuentes distintas, como la de los militantes, simpatizantes, el autofinanciamiento, el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y el que aporten los propios partidos políticos con registro nacional.*
- ❖ *Para acceder al financiamiento público, los partidos políticos deberán haber obtenido por lo menos el 2.5% de la votación total efectiva de la elección inmediata anterior; postular en la elección correspondiente, por lo menos candidatos en 13 distritos uninominales o por lo menos candidatos en 30 ayuntamientos.*
- ❖ *Se establece una regulación específica para precampañas. Estas y las campañas, quedarán sujetas a los topes que en cuanto a gastos determine el Consejo General del Instituto.*
- ❖ *En materia de rendición de cuentas, se contempla un sistema de presentación de informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña, cumpliendo principios de contabilidad generalmente aceptados. El Consejo General del Instituto, a través de la correspondiente comisión, ejercerá las facultades revisoras y de fiscalización; podrá practicar auditorías y fincar las responsabilidades que procedan.*
- ❖ *Coaliciones, candidaturas comunes y fusiones, quedan establecidas y pormenorizadas en el nuevo ordenamiento. Tal esquema regulatorio constituye un indudable avance democrático, y abona a la capacidad negociadora de posiciones partidistas que pueden coligarse por afinidades o similitudes en sus principios ideológicos y plataformas que tengan como común denominador la búsqueda del bienestar de cada vez más amplios sectores sociales.*

De la exposición de motivos:

El vigente Código Electoral del Estado que se deroga parcialmente, si bien databa de 1995, fue objeto de diversas reformas en 1997 y en 2002. En cada uno de tales eventos se puede advertir la voluntad de los órganos impulsores del proceso legislativo, por incorporar a la letra del código, los avances e innovaciones que en materia electoral va exigiendo la dinámica y los reclamos de la sociedad.

Dentro de los aspectos formales y de estructura, en la mesa técnica prevaleció la pertinencia de fragmentar lo que en diversos libros incluía el Código Electoral de 1995, para dar paso a leyes especializadas que si bien es cierto, por su naturaleza guardan íntima correlación, para facilitar su consulta y manejo, deben constituir ordenamientos separados.

En razón de lo anterior, esta Ley Electoral centra sus objetivos regulatorios hacia cinco vertientes o temas substanciales dentro de la materia que nos ocupa.

En un Libro Primero, se trata de la elección e integración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado;

El Libro Segundo, desarrolla todo lo relativo a partidos políticos;

El Libro Tercero, pormenoriza aquello referente a la normatividad sustantiva y adjetiva del proceso electoral.

El Libro Cuarto, trata generalidades concernientes al Instituto Electoral del Estado, cuya estructura y funciones aparecerán a detalle en una Ley Orgánica ex profeso.

El Libro Quinto se ocupa de establecer normas que faciliten la coordinación con diversas instituciones, la celebración de convenios para la adquisición de productos y servicios diversos en materia electoral.

Esta Ley Electoral conserva el prolífico acervo jurídico que nos aporta la Constitución General de la República, el derecho comparado nacional; la Jurisprudencia; nuestra Ley Primaria estatal, y el propio Código de 1995.

Debemos dejar constancia de que en el ánimo del legislador zacatecano prevalece la voluntad política de expedir una ley de avanzada que incorpore a su texto, soluciones vinculativas a temas reivindicatorios de derechos; racionalidad a los alcances regulatorios del ordenamiento, y trato equitativo para los actores en los procesos comiciales, de cuya eficiente aplicación puede depender en buena medida abatir el preocupante abstencionismo, y garantizar al ciudadano el valor decisorio de su voto.

Cabe hacer mención que con posterioridad a la aprobación de la iniciativa de Ley Electoral del Estado, los integrantes de la Asamblea Popular continuamos revisando en su conjunto los diversos productos legislativos que constituyen la reforma electoral en su conjunto.

Las adecuaciones que se efectuaron tuvieron entre otros fines el tutelar con claridad la garantía de la libre contratación de tiempos y espacios, esto es, el establecimiento de reglas para que en ejercicio de las prerrogativas a los partidos políticos, la contratación de tiempos y espacios en los medios de comunicación social para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante precampañas y campañas electorales, se realice en forma directa por los propios partidos políticos, o en su caso por las coaliciones, sin más limitantes que las derivadas de la ley. Asimismo, en materia de coaliciones, candidaturas comunes y realización de encuestas se consideró pertinente prevenir reglas de singular importancia, en las que se señala que en materia de coaliciones, la nueva ley contemple diversas

precisiones y acotamientos, relativos a los requisitos para el registro de esta forma de asociación transitoria; al contenido del convenio, a las modalidades de las coaliciones; a los rangos de mínimos y máximos permitidos por la ley y a la representación única ante las instancias electorales. Todo lo anterior, a efecto de que entre los contendientes prevalezca el principio de equidad. Por lo que se refiere a las candidaturas comunes, en cuanto uniones transitorias entre partidos políticos para la contienda electoral, sólo serán admisibles en tratándose de fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa.

Asimismo, con el propósito de estimular la participación ciudadana en cuestiones relacionadas con el sistema representativo que se encausa por la vía comicial, se elimina el requisito de otorgar caución a quienes realicen encuestas. Se previene que la publicación de los resultados es responsabilidad de sus autores. Al respecto, el Instituto Electoral del Estado, tomará conocimiento de la metodología que pretenda utilizar el encuestador. Se mantiene la prohibición de practicar encuestas durante los ocho días previos a la jornada electoral, así como la de publicar y difundir sus resultados durante el citado plazo y hasta la hora del cierre de las casillas. La violación de tales normas dará lugar a las sanciones previstas en la legislación penal.

Bajo estas consideraciones, apuntamos enseguida algunos otros de los muchos aspectos y temas innovadores que incluye este producto legislativo:

- ❖ *Al preverse las candidaturas de migrantes, se amplía la esfera de derechos ciudadanos, particularmente para aquellos coterráneos que han emigrado al vecino país del norte, pero que conservan en el nuestro sus raíces, sus intereses y su voluntad inquebrantable de aportar recursos para la realización de obras y servicios que tanta falta hacen en nuestras comunidades. Los conceptos de candidato migrante y de residencia binacional, no tienen precedentes en el derecho nacional. Constituyen novedosas aportaciones del legislador zacatecano.*
- ❖ *Esta ley allana los obstáculos a nuestros paisanos que trabajan en la Unión Americana. Con la reforma a diversos artículos a nuestra Constitución Política del Estado, y ahora bajo los supuestos de esta ley, pueden ser elegibles a los cargos de diputado local por el principio de representación proporcional, pero también para ser integrantes de los ayuntamientos. Poseer la doble nacionalidad no debe ser un obstáculo para ocupar tales cargos de elección popular. Estas reformas a los ordenamientos estatales, hacen factible la elegibilidad de nuestros migrantes, y a la vez, mantener el debido respeto a la Constitución General de la República y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.*

- ❖ *La Constitución Política del Estado, en su artículo 22, retoma lo establecido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En las directrices del Plan Estatal de Desarrollo 1999–2004, referente a la “Situación de la Mujer”, se señala que la mujer zacatecana ha desempeñado un papel decisivo como soporte de la economía familiar y factor de cohesión social en la entidad, además de incursionar de manera destacada en diversas esferas del ámbito cultural, social y político; sin embargo, en su mayoría se han visto relegadas de los limitados espacios de formación y desarrollo personal y colectivo que existen localmente. De igual forma, en el instrumento de planeación de referencia, en lo correspondiente a la “Reivindicación de los Derechos de la Mujer”, se reconoce que en Zacatecas persisten condiciones que colocan a la mujer en una situación de fuerte marginación en todos los órdenes, asumiendo el compromiso de impulsar un programa de abatimiento a la desigualdad de género, adoptando, como marco general, la Plataforma de Acción y la Declaración de Beijing, emanadas de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995. Dichos compromisos internacionales reafirman el consenso y la voluntad política de los gobiernos para promover la igualdad de derechos y la dignidad humana intrínseca de mujeres y hombres. Para lo cual se señalan entre otras estrategias, el impulsar acciones que fomenten la equidad y pertinencia de la educación entre hombres y mujeres, así como ampliar las oportunidades de acceso de la mujer a los espacios políticos de toma de decisiones.*
- ❖ *El presente instrumento legislativo contiene reformas y adiciones a través de las cuales el Instituto Electoral del Estado y los partidos políticos, tendrán la obligación de establecer directrices tendientes a implementar acciones que redunden en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a puestos de elección popular, logrando con ello un avance sin precedentes en el sistema democrático del Estado.*
- ❖ *La nueva ley regula lo concerniente a observadores electorales, así como a la práctica de encuestas, cuya actuación será previo conocimiento del Instituto Electoral.*
- ❖ *Para ocupar los cargos de diputado local o integrante de Ayuntamiento, se reduce de un año a seis meses el tiempo de residencia en territorio del Estado, y en su caso, del Municipio respectivo.*
- ❖ *Se aumenta de 2% a 2.5% el factor porcentual para que los partidos políticos o coaliciones, accedan a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional; conserven el registro como partido político y reciban financiamiento público.*
- ❖ *En la nueva ley se prevé la posibilidad de que presentándose vacantes de propietario y suplente al cargo de diputado de representación proporcional, la vacante sea cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido o coalición que siga en el orden descendente de prelación.*

- ❖ Para impedir conflictos de intereses, los diputados y miembros de ayuntamientos están impedidos para patrocinar por sí, o por interpósita persona, litigios judiciales o administrativos, cuando la contraparte sea la federación, los estados, los municipios o sus respectivos organismos descentralizados.
- ❖ Los partidos políticos quedan obligados a constituir y mantener por lo menos un centro de formación política, que promueva la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres, destinando el 2% de su respectivo financiamiento público, para el sostenimiento de tales centros.
- ❖ Queda regulado en ley, el caso de disolución o pérdida de registro de un partido político, cuyos bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos provenientes de financiamiento público local pasarán a formar parte del erario público.
- ❖ El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva, deberá ser equitativo. Los partidos políticos tendrán la facultad de contratar tiempos y espacios en tales medios de comunicación social. Los costos de contratación serán con cargo al respectivo partido político o coalición.
- ❖ En materia de financiamiento a partidos políticos, se hace una nueva clasificación, para distinguir el financiamiento público de aquél otro proveniente de fuentes distintas, como la de los militantes, simpatizantes, el autofinanciamiento, el derivado de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y el que aporten los propios partidos políticos con registro nacional.
- ❖ Para acceder al financiamiento público, los partidos políticos deberán haber obtenido por lo menos el 2.5% de la votación total efectiva de la elección inmediata anterior; postular en la elección correspondiente, por lo menos candidatos en 13 distritos uninominales o por lo menos candidatos en 30 ayuntamientos.
- ❖ Se establece una regulación específica para precampañas. Estas y las campañas, quedarán sujetas a los topes que en cuanto a gastos determine el Consejo General del Instituto.
- ❖ En materia de rendición de cuentas, se contempla un sistema de presentación de informes trimestrales, anuales, de precampaña y de campaña, cumpliendo principios de contabilidad generalmente aceptados. El Consejo General del Instituto, a través de la correspondiente comisión, ejercerá las facultades revisoras y de fiscalización; podrá practicar auditorías y fincar las responsabilidades que procedan.
- ❖ Coaliciones, candidaturas comunes y fusiones, quedan establecidas y pormenorizadas en el nuevo ordenamiento. Tal esquema regulatorio constituye un indudable avance democrático, y abona a la capacidad negociadora de posiciones partidistas que pueden coligarse por afinidades o similitudes en sus principios ideológicos y plataformas que tengan como común denominador la búsqueda del bienestar de cada vez más amplios sectores sociales.

4. ASIGNACIÓN DE REGIDORES Y DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DURANTE EL PROCESO ELECTORAL DE 1998 EN ZACATECAS⁵

ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Criterio: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. (Reformada según decreto 133, publicado el 15 de febrero de 1997 en el número 14 del periódico oficial, órgano del gobierno del estado).

Artículo 118. IV. Requisitos para la asignación de regidores de representación proporcional:
Obtener mínimo 2 % de la votación municipal efectiva

TABLA 1.1. CORRELACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS AYUNTAMIENTOS.

REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA	6	9	10	13
REGIDORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	4	5	7	8

Fuente: IEEZ.

Criterio: Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (Reformado según decreto 135, publicado el 22 de febrero de 1997 en el periódico oficial, órgano del gobierno del estado).

Artículo 22. Numeral 2.

Remite al artículo 118 de la Constitución para la correlación de Regidores MR y RP.

Artículo. 24. Procedimiento para asignar Regidores de Representación Proporcional.

⁵ De la conferencia impartida por el autor, el 23 de abril de 2001, dentro del Programa de Capacitación 2001 del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas.

Requisitos:

1. Haber registrado planilla.
2. Haber registrado lista plurinominal.
3. Conservar el registro.
4. No haber obtenido el triunfo por mayoría relativa.
5. Haber obtenido al menos el 2 % e la votación efectiva.
6. Haber registrado planillas en por lo menos 29 municipios.

Fórmula de asignación: Cociente natural y resto mayor

Cociente natural = suma de votos de partidos con derecho, entre el número de regidurías a repartir.

Artículo 3.

Glosario de términos electorales.

Cociente natural: es el resultado de dividir la votación efectiva correspondiente, entre el número de cargos que por el principio de representación proporcional se vayan a asignar, en cada caso.

Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hechas las asignaciones correspondientes mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiere diputaciones o regidurías por distribuir.

Votación municipal efectiva: el resultado de restar a la votación total efectiva, los votos de los partidos que no alcanzaron el 2% de esta votación, y los votos e los partidos que no registraron planillas para ayuntamientos en por lo menos 29 municipios.

Votación total efectiva: es la votación total emitida menos los votos nulos.

Votación total emitida: la suma de todos los votos depositados en las urnas.

Voto nulo: voto emitido cruzando más de un círculo o cuadro que contenga el emblema de un partido político o que se emitió por un candidato no registrado, o se haya depositado en blanco.

Ilustración:

Municipio de Zacatecas: 12 Regidores de Mayoría y 8 de Representación Proporcional.

TABLA 1.2. MUNICIPIO DE ZACATECAS. RESULTADOS ELECTORALES DEL 5 DE JULIO DE 1998.

RESULTADOS	PAN	PRI	PRD	PT	PDP	VOTACIÓN EMITIDA	VOTOS NULOS	TOTAL VOTACIÓN EFECTIVA
VOTOS	12793	14048	23569	2375	4	53699	926	52773
%	24.24	26.62	44.66	4.5	0.0001		1.75	

Fuente: IEEZ.

Operaciones:

Votación total efectiva = votación total emitida – votos nulos = 53 699 – 926 = 52 773.

Votación municipal efectiva = votación total efectiva – votos (partidos < 2 %) – votos partidos no registro en 29 ayuntamientos = 52 773 – 4 = 52 769.

Suma de votos de partidos con derecho a asignación = PAN + PRI + PT = 29 218

Regidurías a repartir: 8

Cociente natural = (29 218 / 8) = 3 652.25.

Regidores PAN = (12 793 / 3 652.25) = 3, por tanto, resto PAN = 1 836.25.

Regidores PRI = (14 050 / 3 652.25) = 3, por tanto, resto PRI = 3 084.25.

Regidores PT = (2 375 / 3 652.25) = 0, por tanto, resto PT = 2 375.

Regidores a repartir por resto mayor: 2.

Regidores asignados por resto mayor:

PRI: 1.
PT: 1.

Total de regidores RP asignados por partido:

PAN: 3.
PRI: 4.
PT: 1.

ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Criterio: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.
(Reformada según decreto 133, publicado el 15 de febrero de 1997 en el número 14 del *periódico oficial*, órgano del gobierno del estado).

Artículo 51. La Legislatura se integra por:

*18 Diputados de Mayoría Relativa.
12 Diputados de Representación Proporcional.
El estado es una sola Circunscripción.*

Artículo 52. Asignación de Diputados de Representación Proporcional

*Es Facultad del Consejo General del IEEZ
Se asignan en orden según la lista registrada*

Se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura cuyos elementos de integración son:

Cociente natural y

Resto mayor

RESTRICCIONES:

Ningún partido puede tener más de 18 diputados por ambos principios

Cada partido debe registrar al menos 13 fórmulas uninominales

Cada partido debe registrar la totalidad de las fórmulas de la lista plurinominal

Obtener al menos el 2 % de la votación efectiva en el estado

PROCEDIMIENTO:

El partido mayoritario tiene derecho a diputaciones de representación proporcional:

Si el partido mayoritario no ganó los 18 distritos se le asignarán, en primer lugar, las diputaciones plurinominales a que tenga derecho

No puede rebasar “un porcentaje de integración de la legislatura superior a 11 % respecto de su votación efectiva”

Esta regla no se aplica si ganó los 18 distritos

Las diputaciones restantes se asignarán a los demás partidos en proporción a sus respectivas votaciones estatales.

Debe ajustarse la votación estatal efectiva

Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

(Reformado según decreto 135, publicado el 22 de febrero de 1997 en el *periódico oficial*, órgano del gobierno del estado).

Artículo 3.

Votación estatal efectiva: el resultado de restar a la votación total efectiva, los votos de los partidos que no alcanzaron el 2 % de esta votación y los votos de los partidos que no postularon candidatos a diputados por el principio de Mayoría Relativa en por lo menos 13 distritos uninominales y en la totalidad de la circunscripción plurinominal.

Artículo 17.

No tienen derecho a Diputados de Representación Proporcional:

1. No registre 13 fórmulas uninominales
2. No registre la totalidad de fórmulas de la lista plurinominal

3. No obtenga l menos el 2 % de la votación total efectiva en la circunscripción plurinominal

Artículo 3.

Votación total efectiva: es la votación total emitida menos los votos nulos.

Artículo 18.

Se calcula la votación estatal efectiva.

Se le asignan diputados al partido mayoritario.

Se le asignan “las curules necesarias, hasta que su porcentaje de votación sea igual al del (su) porcentaje de diputados por ambos principios, representados en la legislatura”.

Enseguida se reparten las diputaciones restantes a los demás partidos

ASIGNACIÓN:

Se divide el porcentaje efectivo del partido mayoritario entre 3.333.

El cociente será el número de diputados a que tiene derecho.

El cociente se redondea al entero inmediato mayor.

Se ajusta la votación estatal efectiva:

“restándole la votación total del partido que obtuvo la mayor votación y los votos que representaron triunfos en los distritos uninominales de los partidos que participan en la asignación”.

“El resultado obtenido se dividirá entre el número de curules a asignar para obtener el cociente natural. Las diputaciones de Representación Proporcional se asignarán a los partidos con derecho a ello conforme a sus respectivas votaciones estatales ajustadas”.

“si aún quedaren curules por repartir se utilizará el método de resto mayor, en el que participarán todos los partidos que cumplen con estas bases para el reparto plurinominal”.

ILUSTRACIÓN:

Estado de Zacatecas: 18 Diputados de Mayoría Relativa Y 12 de Representación Proporcional.

TABLA 1.3. RESULTADOS ELECTORALES DEL 5 DE JULIO DE 1998.

RESULTADOS	PAN	PRI	PRD	PT	PDP	VOTACIÓN EMITIDA	VOTOS NULOS	TOTAL VOTACIÓN EFECTIVA
VOTOS	87791	188246	173692	28437	4173	498167	15828	482339
%	18.2	39.03	36.01	5.9	0.87		3.28	

Fuente: IEEZ.

Fórmulas de mayoría ganadas por el PRI: 11.

Fórmulas de mayoría ganadas por el PAN: 01.

Fórmulas de mayoría ganadas por el PRD: 06.

Fórmulas de mayoría ganadas por el pt: 00.

Votación efectiva PRI / 3.333 = (39.09 / 3.333) = 11.71. Por lo tanto, se redondea a 12.

En consecuencia, se le asigna al PRI 01 Diputado de Representación Proporcional, para ajustarlo a 12.

RESTAN 11 DIPUTADOS POR ASIGNAR.

Ajuste de la votación estatal efectiva:

$$= 482\ 339 - \text{PRI} - \text{PRD (I, II, III, IV, XV, XVI)} - \text{PAN (XIV)} =$$

$$= 482\ 339 - 188\ 246 - 26\ 813 - 22\ 500 - 18\ 813 - 17\ 467 - 10\ 257 - 12\ 339 - 8\ 717 =$$

$$= 177\ 187.$$

Cociente natural = votación efectiva estatal ajustada / 11 =

$$= (177\ 187 / 11) = 16\ 107.9.$$

Votación estatal ajustada PAN = 79 074.

Votación estatal ajustada PRD = 65 503.

Votación estatal ajustada PT = 28 437.

Diputados PAN = $(79\ 074 / 16\ 107.9) = 4$. Por tanto, resto PAN = 14 642.4.

Diputados PRD = $(65\ 503 / 16\ 107.9) = 4$. Por tanto, resto PRD = 1 071.4.

Diputados PT = $(28\ 437 / 16\ 107.9) = 1$. Por tanto, resto PT = 12 329.1.

DIPUTADOS A REPARTIR POR RESTO MAYOR: 2.

Diputados asignados por resto mayor:

PAN: 1

PT: 1

TOTAL DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL ASIGNADOS POR PARTIDO:

PRI: 1.

PAN: 5.

PRD: 4.

PT: 2.

5. EVOLUCIÓN LEGAL DE LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES DE ZACATECAS (1979-1999)⁶

Como consecuencia de las reformas electorales de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, también en 1977, se introdujeron varios cambios en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y en la Ley Electoral del Estado. Estas modificaciones se publicaron en el mes de enero de 1979. En las reformas de 1979 a la Constitución Política de Zacatecas, en el artículo 35, se establecía que

⁶ Ponencia presentada por el autor en el XI Congreso Nacional de Estudios Electorales, efectuado en la ciudad de Puebla, Pue., del 1 al 4 de diciembre de 1999.

“El Congreso calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por cuatro presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Local Electoral hubieren obtenido mayor número de votos, y de dos presuntos diputados que resultaren electos en la circunscripción plurinominal, con votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si el más alto Tribunal de Estado considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Lo hará del conocimiento de dicha cámara para que emita nueva resolución, la que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará”.⁷

Fuera de esta referencia, las reformas legales a la Constitución no contenían ninguna otra alusión a los órganos electorales encargados del proceso electoral. Se mencionaba la existencia de una Comisión Local Electoral, pero no se modificaban sus funciones tradicionales ni su composición interna.

Para septiembre de 1979, siendo Gobernador Constitucional el Gral. Fernando Pámanes Escobedo, se expide el decreto que contiene a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas para adecuarla, mediante las reformas pertinentes a los cambios efectuados en la Constitución del Estado. Cabe destacar el carácter autónomo que, textualmente, la Ley en su artículo 48, señalaba para el órgano electoral:

“La comisión Electoral del Estado es el organismo autónomo, de carácter permanente, con la personalidad jurídica propia, encargado de velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política del Estado, los contenidos en esta ley, sus reglamentos y acuerdos propios de la Comisión que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos del Estado y responsable de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales estatales y municipales”.⁸

⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, Enero de 1979.

⁸ Gobierno del Estado.- Decreto No. 257, Conteniendo la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Capítulo Segundo de la Comisión Electoral del Estado. Sección Primera. 29 de Septiembre de 1979.

El contenido legal y el sentido real de tal autonomía se revelaban al considerar la composición y la manera de designación de los miembros de la Comisión. Decía la Ley en su artículo 49:

“La Comisión Electoral del Estado reside en la Ciudad de Zacatecas, y se integrará de la manera siguiente:

- I. Dos comisionados del Ejecutivo del Estado, de los cuales uno será designado Presidente y el otro Secretario por el propio Titular;
- II. Un Secretario Técnico, también designado por el Ejecutivo del Estado;
- III. Un representante del municipio de la capital del Estado y otro del municipio de mayor población, dato que se acreditará ante el Presidente de la propia Comisión Electoral con base en los informes estadísticos y censales que se soliciten, en cada caso, al Sistema Nacional de Información;
- IV. Dos comisionados del Poder Legislativo, designados por el Congreso del Estado o por su Comisión Permanente, en su caso;
- V. Un comisionado de cada partido político acreditado legalmente;
- VI. El Delegado en el Estado del Registro Nacional de Electores, de conformidad con el convenio que existe al respecto entre el Gobierno del Estado y el Director de esa Dependencia Federal;
- VII. Un Notario Público, que será designado por la Comisión de una terna que presente el Colegio de Notarios del Estado”.⁹

Curiosamente la Ley confiere el carácter de Consejeros a los miembros de la Comisión, según lo establecía el Artículo 50:

“Los integrantes de la Comisión Electoral de Estado tienen carácter de consejeros. Por cada comisionado propietario habrá un suplente. Los integrantes de la Comisión tendrán voz y voto, excepto el Delegado en el Estado del Registro Nacional de Electores que sólo tendrá voz informativa”.¹⁰

⁹ *Ídem.*

¹⁰ *Ídem.* Artículo 51.- La Comisión Electoral del Estado se reunirá dentro de los últimos diez del mes de febrero del año de la elección de Diputados o de Gobernador, y dentro de los últimos diez días del mes de julio del año de la elección de Ayuntamientos, con el objeto de preparar el proceso electoral. A partir de esas fechas y hasta la culminación de los comicios, la Comisión sesionará por lo menos dos veces al mes. Concluido el proceso electoral, se reunirá cuando sea convocada por su Presidente. Artículo 52- El Presidente de la Comisión Electoral del Estado, cuando falten los comisionados del Poder Legislativo, se dirigirá a éste con el propósito de que proceda a hacer las designaciones correspondientes. Artículo 53- A más tardar el día último de

Como se puede apreciar el Ejecutivo del Estado nombraba tres miembros con derecho a voz y voto, súmense a éstos los dos representantes de los municipios y los dos comisionados del Poder legislativo. Así las disposiciones legales hacían que el Gobierno dispusiera de siete comisionados con derecho a voz y voto en el órgano electoral. La autonomía concedida de una manera explícita se restringía de facto al momento de integrar el órgano electoral. Por otra parte, los Partidos Políticos se convertían en juez y parte del proceso, pues sus miembros en la Comisión Local Electoral también tenían derecho a voz y voto. De esta manera el organismo electoral tampoco era totalmente independiente.

Con la Ley Electoral de 1979 se realizaron las elecciones de Ayuntamientos en diciembre de ese mismo año y las elecciones de Gobernador y Diputados Locales en 1980. Para las elecciones de Diputados en 1983, siendo Gobernador Constitucional del Estado el Lic. Guadalupe Cervantes Corona, se modificó nuevamente la Ley Electoral, aunque sin novedades en lo que respecta a la autonomía de los órganos electorales. En su artículo 55 señalaba que

“La comisión Electoral del Estado es el organismo autónomo, de carácter permanente, con la personalidad jurídica propia, encargado de velar por la aplicación y cumplimiento de los preceptos de la Constitución Política del Estado, los contenidos en esta ley, sus reglamentos y acuerdos propios de la Comisión que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos del Estado y responsable de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales estatales y municipales”.¹¹

Inmediatamente se constata que el texto del artículo 55 de la Ley Electoral de 1983 es, exactamente, el mismo que el correspondiente al artículo 48 de la Ley de 1979. Si bien la Ley establece que el órgano electoral es de carácter permanente y con personalidad jurídica propia, continua ausente la posibilidad de dotarlo de un patrimonio propio y una estructura permanente, pues en tiempos no electorales sólo se reuniría a convocatoria del Presidente.¹² Además, no tendría funciones para las cuales reunirse una vez concluido el proceso electoral.

febrero del año de la elección de Diputados y de Gobernador, y el día último de julio del año de la elección de los Ayuntamientos, la Legislatura local, los municipios a que se refiere la fracción III del artículo 49 y los partidos políticos legalmente reconocidos, acreditarán a sus comisionados o los ratificarán en sus cargos ante el Presidente de la Comisión Electoral.

¹¹ Ley Electoral para el Estado de Zacatecas. Suplemento al Tomo I del Num. 30 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, de Fecha 13 de Abril de 1983.

¹² *Ídem*

Respecto a la residencia e integración, la situación en 1983 es, signo conservador de los tiempos, la misma que en 1979, cambiando, únicamente, el numeral del artículo que ahora sería el 56:

“La Comisión Electoral del Estado reside en la Ciudad de Zacatecas y se integrará de la manera siguiente:

- I. Dos comisionados del Ejecutivo del Estado, de los cuales uno será designado Presidente y el otro Secretario, por el propio titular;
- II. Un Secretario Técnico, también designado por el Ejecutivo del Estado;
- III. Un representante del Municipio de la Capital del Estado y otro del municipio de mayor población, dato que se acreditará ante al Presidente de la propia Comisión Electoral con base en los informes estadísticos y censales que se soliciten, en cada caso, al Sistema Nacional de Información;
- IV. Dos comisionados del Poder Legislativo, designados por la Legislatura del Estado o por su Comisión Permanente, en su caso;
- V. Un comisionado de cada partido político acreditado legalmente;
- VI. El Delegado en el Estado del Registro Nacional de Electores, de conformidad con el convenio que existe al respecto entre el Gobierno de la Entidad y el Director de esa Dependencia Federal; y
- VII. Un Notario Público, que será designado por la Comisión de una terna que presente el Colegio de Notarios del Estado”.¹³

Es extraña la presencia de un notario como miembro de la Comisión, con derecho a voz y voto, lo cual, en cierta manera, lo haría colocarse, en un determinado momento como fedatario y como el protagonista del acto del cual, hipotéticamente, se daría cuanta cuenta. Comentario similar se aplicaría al Secretario de la Comisión. También los derechos de voz y voto del Secretario Técnico parecerían impropios de su función. ¿Cómo explicar esta manera de integrar al órgano electoral? Creo que la única explicación posible sería la intención de anular una autonomía electoral, que se concedía explícitamente en la Ley, no deseable para el Gobierno en turno. En efecto, el órgano electoral, formalmente no dependía de ninguna instancia gubernamental, ni de los partidos políticos, ni de la Legislatura ni de los ayuntamientos; pero el hecho de que esas entidades estuvieran REPRESENTADAS en el organismo electoral contradecía y anulaba, y no sólo de facto, la pretendida autonomía establecida en la Ley. Adicionalmente, de ma-

¹³ *Ídem*

nera preventiva, se impedía que los representantes de los partidos políticos fueran mayoría al seno de la Comisión Electoral.

Todavía en 1984 no se concedía mucha importancia legal al órgano electoral; la misma Constitución Política solamente la menciona en su artículo 34, como parte del proceso general de calificación de la elección de los miembros del Poder Legislativo que, a la letra, dice:

“La legislatura calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por cuatro presuntos diputados que, con las constancias de mayoría que registre la Comisión Electoral del Estado, hubieren obtenido mayor número de votos, y de dos presuntos diputados que resultaren electos en la circunscripción plurinominal, con votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Legislatura del Estado.

Si el más alto Tribunal del Estado considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Legislatura para que emita nueva resolución, la que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.¹⁴

El texto básicamente dice lo mismo que el artículo correspondiente en la Constitución Política de 1979. También en este momento es la única referencia constitucional a la existencia de una “Comisión Electoral del Estado”.

Como consecuencia de las reformas político electorales en el ámbito federal, realizadas a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, y de la expedición del Código Federal Electoral en 1987, se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Con estas reformas desaparece la superficial mención de la Comisión Electoral del Estado y se habla de “organismos que tendrán a su cargo esta función”; también se introduce la figura de “un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral”. El nuevo artículo 34 establecía que:

“La Legislatura calificará las elecciones de sus miembros erigida en Colegio Electoral y resolverá las dudas que hubiesen sobre ellas.

El Colegio Electoral se integrará con todos los presuntos diputados que tengan constancia de mayoría registrada en el órgano electoral correspondiente

¹⁴ Suplemento al Número 10 del Periódico Oficial, Correspondiente al día 4 de Febrero de 1984. Conteniendo la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

y con los que hubieren obtenido constancia de asignación por el principio de Representación Proporcional.

Corresponde al Gobierno del Estado, los partidos políticos y a los ciudadanos, la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, e instituirá un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral con la competencia que determine la propia ley. Las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por el Colegio Electoral, que será la última instancia en la calificación de las elecciones. Las resoluciones del Colegio Electoral tendrán el carácter de definitivas e inatacables”.¹⁵

La novedad era la creación de “un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral”, pero sus resoluciones quedaban sometidas a la posibilidad de ser modificadas por el Colegio Electoral.

El 9 de enero de 1988, durante el Gobierno del Lic. Genaro Borrego, se deroga la antigua LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS y la Legislatura expide un nuevo ordenamiento jurídico denominado CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS, el cual en su artículo 97 señalaba:

“La Comisión Electoral del Estado, es el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos zacatecos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso Electoral”.¹⁶

Como se puede apreciar, no se modifica sustancialmente –respecto de ordenamientos legales anteriores– la caracterización de la Comisión Electoral del Estado.

Sin embargo, si hay algunas novedades en la integración de la Comisión, según lo establecía el artículo 98 del nuevo Código:

¹⁵Decreto Número 180 Publicado como Suplemento al Núm. 93 del Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado Correspondiente al 21 de Noviembre de 1987. El Suplemento Apareció el 23 de Noviembre de 1987. Contiene las Reformas a la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

¹⁶ Código Electoral del Estado de Zacatecas. Contenido en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado del 9 de Enero de 1988.

“La Comisión Electoral del Estado reside en la Capital del Estado y se integra con los siguientes miembros:

- I. Dos comisionados del Poder Ejecutivo Estatal quienes fungirán como Presidente y Secretario respectivamente;
- II. Dos comisionados del Poder Legislativo designados por la Legislatura del Estado o por la Comisión permanente, en su caso;
- III. Un comisionado del municipio de la Capital del Estado;
- IV. Un comisionado del municipio con mayor población en el Estado conforme al último censo de población;
- V. Un comisionado por cada partido político acreditado legalmente;
- VI. El Delegado Estatal del Registro Nacional de Electores.
- VII. Un Notario Público que será designado por la Comisión de una terna que presente el Colegio de Notarios del Estado.

Los integrantes de la Comisión tendrán todos los derechos que este Código otorga, incluyendo el de voto.

Por cada integrante propietario habrá suplente.

La Comisión Electoral del Estado contará además, con un Secretario Técnico que ejercerá sus atribuciones que le correspondan en los términos de este Código”.¹⁷

En la nueva integración de la Comisión Electoral desaparece el derecho al voto para el Secretario Técnico, en cambio, se le concede voto al Delegado Estatal del Registro Nacional de Electores. Los integrantes dejan de ser “Consejeros” para ser considerados simplemente “Comisionados”.

Una novedad interesante, desde el punto de vista del funcionamiento autónomo de la Comisión Electoral, lo constituye la posibilidad de integrar subcomisiones para la presentación de resoluciones o dictámenes sobre asuntos particulares. Tal posibilidad se establece en el artículo 99:

“La Comisión Electoral del Estado integrará las subcomisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que acuerde la propia Comisión.

¹⁷ Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. Tomo CII–Núm. 17 – Zacatecas, Zac. Miércoles. 26 de Febrero de 1992. Decreto No. 207 Reformas al Código Electoral del Estado.

En todos los asuntos que les encomienden, las subcomisiones deberán presentar un proyecto de resolución o de dictamen, con mención de los fundamentos legales, y en el que consideren, cuando sea el caso, las opiniones particulares de los partidos políticos interesados, y las pruebas que se hubiesen presentado”.¹⁸

En febrero de 1992, durante el último año del Gobierno del Lic. Genaro Borrego, se reforma el Código Electoral, pero no hay cambios significativos en la integración de la Comisión Electoral, como se puede apreciar en el texto del artículo 98:

“La Comisión Electoral del Estado reside en la Capital del Estado y se integra con los siguientes miembros:

- I. Dos comisionados del Poder Ejecutivo Estatal quienes fungirán como Presidente y Secretario respectivamente;
- II. Dos comisionados del Poder Legislativo designados por la Legislatura del Estado o por la Comisión Permanente, en su caso;
- III. Un Comisionado del Municipio de la Capital del Estado;
- IV. Un Comisionado del Municipio con mayor población en el Estado conforme al último censo de población;
- V. Un Comisionado por cada partido político acreditado legalmente;
- VI. El Vocal del Registro Federal de Electores;
- VII. Un Notario Público que será designado por la Comisión de una terna que presente el Colegio de Notarios del Estado.

Los integrantes de la Comisión tendrán todos los derechos que este Código otorga, incluyendo el de voto.

Por cada integrante propietario habrá suplente.

La Comisión Electoral del Estado contará además, con un Secretario Técnico que ejercerá sus atribuciones que le correspondan en los términos de este Código”.¹⁹

En 1995, durante el Gobierno del Lic. Arturo Romo Gutiérrez, se reforma la Constitución Política del Estado, introduciendo, como un eco tardío de las reformas nacionales de 1993 y 1994 en materia electoral, modificaciones sustan-

¹⁸ *Ídem*

¹⁹ Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. Tomo CII-Núm. 17 – Zacatecas, Zac. Miércoles. 26 de Febrero de 1992. Decreto No. 207 Reformas al Código Electoral del Estado.

ciales en los principios de integración y funcionamiento del órgano electoral. En el artículo 20 constitucional se establecía que

“La función estatal de organización, preparación y realización de los procesos electorales se ejercerá a través de un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración intervienen los poderes del Estado, y en el que estarán representados los ciudadanos de la entidad y los partidos políticos estatales y nacionales. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, equidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores.

El organismo público denominado Comisión Electoral del Estado de Zacatecas, ejercerá la autoridad superior en la materia; será profesional en el desempeño de sus actividades y autónomo en sus decisiones. Se integrará con un representante del Poder Ejecutivo, quien fungirá como Presidente, el que será propuesto a la Legislatura mediante una terna de la cual será designado con el voto de los dos tercios de sus miembros; el Presidente electo propondrá una terna a la Comisión Electoral del Estado para designar al Secretario, con cuatro representantes de la Legislatura del Estado electos por el voto de dos tercios de sus miembros de los cuales dos serán propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría, con seis representantes ciudadanos, designados por la Legislatura del Estado, con voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta de la fracciones legislativas y con un representante de cada uno de los partidos políticos estatales y nacionales. Todos los representantes tendrán derecho a voz y voto, con excepción del Secretario y los representantes de los partidos, quienes no tendrán derecho a votar. Salvo el representante del Poder Ejecutivo, todos los demás deberán ser acreditados con su respectivo suplente”.²⁰

En el artículo 85 del Código Electoral, reformado también en 1995, se detalla la manera de proceder para integrar al órgano electoral:

“Artículo 85 – La Comisión Electoral, se integrará de la siguiente forma:

- I. Un representante del Poder Ejecutivo, que funja como Presidente, el que será propuesto a la Legislatura por el titular del Poder Ejecutivo mediante una terna de la cual será designado con el voto de los tercios de sus miembros.

²⁰ Reforma a la Constitución Política del Estado de Zacatecas. Dado en el Despacho del Poder Ejecutivo a los Diez Días del Mes de Marzo de Mil Novecientos Noventa y Cinco. Artículo Segundo. Se Reforma y Adiciona al Art 20.

- II. Cuatro representantes del Poder Legislativo, electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, dos propuestos por la fracción mayoritaria, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría.
- III. Seis representantes ciudadanos, designados por la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes y a propuesta de las fracciones legislativas, conforme a las bases siguientes:
 - a. Cada fracción legislativa tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos.
 - b. Esta lista, contendrá la fórmula de los representantes ciudadanos propietario y suplente, La legislatura elegirá a los representantes ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presente.
 - c. Si realizada la primera votación no se cubriera la totalidad de representantes a elegir, la Legislatura deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores.
 - d. Los representantes de ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo tres años; y en su caso podrán ser ratificados por la Legislatura.
 - e. Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la propia Legislatura en sus ordenamientos internos.
- I. Un representante por cada partido político estatal y nacional, acreditado por sus representantes legales.
- II. Un Secretario designado por la Comisión Electoral de una terna que el Presidente proponga.
- III. Todos los representantes de la Comisión Electoral del Estado tendrán derecho de voz y voto, a excepción del Secretario, los Representantes de los partidos políticos estatales y nacionales que sólo tendrán voz y no voto. Salvo el representante del Poder Ejecutivo, todos los demás deberán ser acreditados con su respectivo suplente.

Tanto a nivel estatal como distrital y municipal, se podrá solicitar a un representante del Colegio de Notarios Públicos del Estado, para cumplir como fedatario en los casos que sea necesario”.²¹

Puede afirmarse que con las reformas constitucionales de 1995 comienza la sustanciación de la autonomía en los órganos electorales de Zacatecas. En efecto, por vez primera, el Gobierno (permanece el representante del Ejecutivo, pero desaparecen los representantes de los gobiernos municipales de la Capital y del municipio más poblado) y los Poderes Públicos (si bien hay cuatro representantes de la Legislatura del estado, éstos proceden de las fracciones parlamentarias) ya no son mayoría en el Órgano Electoral. No sólo eso: los representantes ciudadanos son mayoría en la Comisión Electoral y los partidos dejan de tener voto. Estas modificaciones fundamentales significaron un paso definitivo para el ejercicio real de la autonomía y la independencia del órgano electoral. El Secretario pierde el derecho al voto y desaparece el representante del Colegio de Notarios, de esa manera se ubicaban en su papel básico de fedatarios de los eventos electorales. Estas modificaciones legales fueron de una importancia cardinal, aún cuando se veían debilitadas por la presencia estratégica del Poder Ejecutivo en la Comisión Electoral pues el Presidente se consideraba, legalmente, su representante. Otra novedad importante es que se dotaba de patrimonio propio al organismo electoral. Esto último, como se comentará el final del presente trabajo, no se ha realizado plenamente.

En la ruta del fortalecimiento de la autonomía del órgano electoral, en febrero de 1997, mediante el DECRETO 133, publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, se reforma la Constitución política del Estado. La modificación principal es que se abandona la denominación de Comisión Electoral para introducir el nombre de Instituto Electoral del Estado de Zacatecas al referirse al órgano electoral. Esto como consecuencia de las reformas electorales federales de fines de 1996. Pero, sobre todo, están las modificaciones principales en la integración del máximo órgano electoral, ahora denominado Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y son las siguientes: se quita el voto a los representantes de la Legislatura y el Presidente del Instituto ya no es designado a propuesta del Ejecutivo del Estado, sino que ahora lo nombra la Legislatura a propuesta de las fracciones parlamentarias. Esto les confería una gran posibilidad de autonomía e independencia al Presidente y al organismo que, de esta manera, se perfilaba hacia una total autonomía.

Así, se establecía en el numeral 9 del artículo 20 constitucional que

“La función estatal de organización, preparación y realización de los procesos electorales se sujetará a las siguientes reglas:

²¹ Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. 1995.

- a. Se ejercerá a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, de carácter permanente dotado de personalidad Jurídica y patrimonio propios, en cuya integración intervienen el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos con registro y los ciudadanos de la entidad, en los términos ordenados por esta Constitución y la Ley de la materia. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, serán principios rectores;
- b. El organismo público denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas será autoridad en la materia
- c. Profesional en el desempeño de sus actividades, autónomo en sus funciones e independiente en sus decisiones. Contará en su estructura con los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que sean indispensables, que estarán compuestos por personal calificado que preste el Servicio Profesional Electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales;
- d. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y se integrará con un Consejero Presidente, que lo será también del Instituto, y seis Consejeros Electorales. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su carga cuatro años, pudiendo ser ratificados por otro período. La ley determinará los requisitos de imparcialidad e independencia que deberán reunir los Consejeros Electorales y la retribución mientras duren en el cargo;
- e. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de las fracciones legislativas;
- f. Al Consejo General concurrirán con voz pero sin voto, los Consejeros Representantes del Poder Legislativo, un representante de cada uno de los partidos políticos registrados y un Secretario Ejecutivo;
- g. Los Consejeros Representantes del Poder Legislativo serán propuestos por las fracciones legislativas con afiliación de partido en la Legislatura. Sólo habrá un Consejero por cada fracción legislativa. Salvo el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, los demás miembros deberán tener sus respectivos suplentes, quienes serán electos en la misma forma que los propietarios;
- h. El Consejero Presidente propondrá al Consejo General una terna para la designación del Secretario Ejecutivo, el que será electo mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;
- i. La ley de la materia fijará las atribuciones del Instituto Electoral del Estado, así como las que corresponderá ejercer a los Consejos Electorales

Distritales y Municipales, los cuales se integrarán con un Consejero Presidente, un Secretario Ejecutivo con voz pero sin derecho a voto, cuatro Consejeros Electorales, con sus respectivos suplentes, nombrados todos ellos por las dos terceras partes del Consejo General, en el que podrá tomar en cuenta las propuestas que hagan los partidos políticos. Los partidos políticos estatales y nacionales podrán acreditar un representante en cada uno de los Consejos Distritales y Municipales, que tendrán derecho de voz pero no de voto; y

- j. Las sesiones de estos órganos serán públicas, salvo los casos de excepción que la Ley de la materia determine”.²²

Ese mismo año, en febrero también, se reforma EL Código Electoral. Respecto a la integración del máximo órgano electoral de dirección dice el artículo 85 del Código reformado:

“ARTÍCULO 85.- *El Consejo General se integrará por:*

- I. Un consejero presidente, que lo será también del Instituto. Será electo por la legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Sólo las fracciones Legislativas podrán proponer candidatos;
- II. Seis Consejeros Electorales. La Legislatura del Estado elegirá a los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las candidaturas para Consejeros Electorales sólo podrán formularse por las fracciones Legislativas.
- III. Consejeros Representantes del Poder Legislativo. Cada Fracción Legislativa, por conducto de su coordinador, propondrá a los respectivos propietarios y suplentes, que serán designados por la Legislatura.
- IV. Representantes de los partidos políticos. Los partidos políticos registrados tienen derecho a designar a un Representante propietario y su suplente. La designación de Representantes propietario y suplente de los partidos políticos será hecha ante el Instituto, por el representante legal de cada partido; y
- V. Un Secretario Ejecutivo. El Consejero Presidente propondrá una terna de candidatos al Consejo General, para que éste elija al Secretario Ejecutivo mediante el voto de las dos terceras partes de los Consejeros.

²² Decreto 133, Publicado el 15 de Febrero de 1997 en el Número 14 del Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. Se Reforma la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Los consejeros Representantes del Poder Legislativo, los Representantes de los Partidos Políticos y Secretario Ejecutivo concurrirán a las sesiones del Consejo General, tendrá derecho a voz pero no a voto”.²³

La autonomía legal del Instituto, por fin, era total. Pero eso era en lo legal. En la realidad el órgano electoral no era suficientemente autónomo pues, aún cuando la Constitución establecía que estaba dotado de patrimonio propio, en los hechos, incluso desde 1995, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado le administraba su presupuesto, le autorizaba los gastos a realizar, emitía la nómina de los empleados y de las dietas de los Consejeros Electorales, pagaba las ministraciones del financiamiento público a los partidos políticos y, en general, todo el patrimonio del Instituto estaba a su nombre. La situación es la misma hasta la fecha como se comentará más adelante. Así pues, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) no operaba, en los hechos, la absoluta autonomía que la Ley le concedía.

Ese mismo año de 1997, en el mes de octubre, poco más de dos meses antes de que comenzara el proceso electoral para elegir Gobernador, Diputados y ayuntamientos, se modifica nuevamente el Código Electoral. El artículo 85 cambia ligeramente para quedar:

“ARTÍCULO 85.

1. El Consejo General se integrará por:
 - I. Un Consejero Presidente, que lo será también del Instituto. Será electo por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Sólo las Fracciones Legislativas podrán proponer candidatos;
 - II. Seis Consejeros Electorales. La Legislatura del Estado elegirá a los Consejeros Electorales, propietarios y suplentes, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las Candidaturas para Consejeros Electorales sólo podrán formularse por las Fracciones Legislativas;
 - III. Consejeros Representantes del Poder Legislativo. Cada Fracción Legislativa, por conducto de su coordinador, propondrá a los respectivos propietarios y suplentes, que serán designados por la Legislatura. Sólo habrá un Consejero por cada fracción legislativa;
 - IV. Representantes de los partidos políticos. Los partidos políticos registrados tienen

²³ Decreto No. 135. Se Adicionan y Derogan Diversos Artículos del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. Sábado 22 de Febrero de 1997.

derecho a designar a un Representante propietario y su suplente. La designación de Representantes propietario y suplente de los partidos políticos será hecha ante el Instituto, por el representante legal de cada partido; y

- V. El Secretario Ejecutivo, que lo será también del Instituto y de la Junta Ejecutiva. El Consejero Presidente propondrá una terna de candidatos al Consejero General, para que éste elija al Secretario Ejecutivo mediante el voto de las dos terceras partes de los Consejeros
2. Los Consejeros Representantes del Poder Legislativo, los Representantes de los partidos Políticos y el Secretario Ejecutivo concurrirán a las sesiones del Consejo General, tendrán derecho a voz pero no a voto”.²⁴

Este Código Electoral es el texto vigente. Las modificaciones, respecto a la integración del Consejo General fueron superficiales. La situación de dependencia administrativa respecto al Gobierno del Estado no fue modificada ni comentada. En esas condiciones el IEEZ organizó el proceso electoral de 1998.

Posteriormente, una vez transcurrido el proceso electoral para elegir Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, mediante el decreto no. 288, publicado el sábado 11 de julio de 1998 se reforma y adiciona la Constitución Política del Estado. El texto aprobado aún está en vigencia. Sobre el Instituto Electoral del Estado dice la Constitución reformada:

“Artículo 38. El Estado garantizará la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de la función electoral. La organización, preparación y realización de los procesos electorales, se sujetará a las reglas siguientes

- I. Se ejercerá a través de un organismo público autónomo y de carácter permanente, denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración intervienen el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos con registro y los ciudadanos zacatecanos, en los términos ordenados por esta Constitución y la ley de la materia.
- II. El Instituto Electoral del Estado es la autoridad en la materia, profesional en el desempeño de sus actividades e independiente en sus decisiones. Contará con los órganos directivos, ejecutivos, técnicos y de vigilancia que le sean indispensables para el desempeño de su función, los cuales se compondrán de personal calificado

²⁴ Decreto No. 188. se Reforman, Adicionan y Derogan Diversos Artículos del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. Sábado 4 de Octubre de 1997.

que preste el Servicio Profesional Electoral, Los órganos de vigilancia se integrarán en su mayoría por representantes de los partidos políticos nacionales y estatales;

- III. El Consejo General es el órgano máximo de dirección y se integrara con un Consejero Presidente, que lo será también del Instituto, y seis consejeros electorales. El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo cuatro años y podrán ser ratificados para otro periodo. La ley determinará los requisitos de imparcialidad e independencia que deberán reunir los consejeros electorales y la retribución a que tienen derecho mientras duren en el cargo;
- IV. El Consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de las fracciones legislativas;
- V. Al Consejero General concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros representantes del Poder Legislativo, un representante de cada uno de los partidos políticos registrados y un Secretario Ejecutivo;
- VI. Los consejeros representantes del Poder Legislativo serán propuestos por las fracciones legislativas con afiliación de partido en la Legislatura. Sólo habrá un consejero por cada fracción legislativa. Salvo el Presidente del Consejo General del Instituto, los demás miembros deberán tener sus respectivos suplentes, quienes serán electos en la misma forma que los propietarios;
- VII. El Consejero Presidente propondrá al Consejo General una terna para la designación del Secretario Ejecutivo, que será elegido mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes;
- VIII. Fungirán en el ámbito de su competencia, los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, los cuales se integran por un Consejero Presidente, un secretario Ejecutivo con voz pero sin derecho a voto, cuatro consejeros electorales con sus respectivos suplentes, nombrados todos ellos por las dos terceras partes del Consejo General, el que podrá tomar en cuenta las propuestas que hagan los partidos políticos. Los Partidos políticos estatales y nacionales podrán acreditar un representante en cada uno de los Consejos Distritales y Municipales, con derecho de voz pero no de voto; y
- IX. La ley de la materia señalará las atribuciones del Instituto Electoral del Estado, así como las de los Consejos General, Distritales y Municipales.
- X. Las sesiones de estos órganos serán públicas, salvo los casos de excepción que la Ley de la materia determine”.²⁵

²⁵ Decreto 288, Publicado el Sábado 11 de Julio de 1998 en el Número 55 del Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado Tomo CVIII. Se Reforma y Adiciona la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

Como se puede apreciar, las modificaciones constitucionales de 1998 no son sustanciales y no rebasan las modificaciones correspondientes de febrero de 1997.

Una vez concluido el proceso electoral de 1998, el IEEZ entró en una fase de reestructuración y recomposición interna para lograr un funcionamiento profesional, autónomo e independiente a plenitud. A principios del segundo semestre de 1999, en la sesión ordinaria del mes de agosto, el Consejo General acordó, por unanimidad, “ELABORAR UN ESCRITO PARA SOLICITAR AL GOBIERNO DEL ESTADO LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO”.²⁶ La solicitud fue bien recibida por las autoridades gubernamentales y se está en proceso de transferir al IEEZ la operación de su patrimonio, recursos que debe administrar por Ley, nóminas y demás elementos materiales y administrativos para realizar, a plenitud, su autonomía legal y operativa.

Conclusiones

Hemos pasado revista a los cambios de la legislación electoral en el estado de Zacatecas, desde 1979 hasta 1998 y 1999.

Hemos visto como el ejercicio de la autonomía de los órganos electorales encargados de organizar las elecciones se ha ido ampliando considerablemente, sobre todo en el transcurso de los últimos cinco años.

Los antecedentes del cambio en materia de autonomía a los órganos electorales lo encontramos en las reformas electorales de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. También en 1977, se introdujeron varios cambios en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y en la Ley Electoral del Estado. Estas modificaciones se publicaron en el mes de enero de 1979. Como germen, contradictorio, de autonomía respecto del Gobierno, se ubica el registro y la representación institucional de nuevos partidos políticos nacionales en los órganos electorales.

Las reformas legales a la Constitución sólo contenían una alusión a los órganos electorales encargados del proceso electoral. Se mencionaba la existencia de una Comisión Local Electoral, pero no se modificaban sus funciones tradicionales ni su composición interna, con preponderancia de representantes de los poderes públicos y de los niveles estatal y municipal del gobierno.

²⁶ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Acta de la Sesión Ordinaria del Día 30 de Agosto de 1999.

Para septiembre de 1979, siendo Gobernador Constitucional el Gral. Fernando Pámanes Escobedo, se expide el decreto que contiene a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas para adecuarla, mediante las reformas pertinentes a los cambios efectuados en la Constitución del Estado. Cabe destacar el carácter autónomo que, textualmente, la Ley en su artículo 48, señalaba para el órgano electoral. El contenido legal y el sentido real de tal autonomía se revelaban al considerar la composición y la manera de designación de los miembros de la Comisión: el Ejecutivo del Estado nombraba tres miembros con derecho a voz y voto, sùmense a éstos los dos representantes de los municipios y los dos comisionados del Poder legislativo. Así las disposiciones legales hacían que el Gobierno dispusiera de siete comisionados con derecho a voz y voto en el órgano electoral. La autonomía concedida de una manera explícita se restringía, de facto, al momento de integrar el órgano electoral. Por otra parte, los Partidos Políticos se convertían en juez y parte del proceso, de ahí lo contradictorio de su presencia en el órgano electoral, pues sus miembros en la Comisión Local Electoral también tenían derecho a voz y voto. De esta manera el organismo electoral tampoco era totalmente independiente. Con la Ley Electoral de 1979 se realizaron las elecciones de Ayuntamientos en diciembre de ese mismo año y las elecciones de Gobernador y Diputados Locales en 1980.

Para las elecciones de Diputados en 1983, siendo Gobernador Constitucional del Estado el Lic. Guadalupe Cervantes Corona, se modificó nuevamente la Ley Electoral, aunque sin novedades en lo que respecta a la autonomía e integración de los órganos electorales. Si bien la Ley establece que el órgano electoral es de carácter permanente y con personalidad jurídica propia, continua ausente la posibilidad de dotarlo de un patrimonio propio y una estructura permanente. Respecto a la residencia e integración, la situación en 1983 es, signo conservador de los tiempos, la misma que en 1979.

Entre las cosas extrañas en estas Comisiones Electorales está la presencia de un notario como miembro de la Comisión, con derecho a voz y voto, lo cual, en cierta manera, lo haría colocarse, en un determinado momento como fedatario y como el protagonista del acto del cual, hipotéticamente, se daría cuanta cuenta. Comentario similar se aplicaría al Secretario de la Comisión. También los derechos de voz y voto del Secretario Técnico parecerían impropios de su función. ¿Cómo explicar esta manera de integrar al órgano electoral? Creo que la única explicación posible sería la intención de anular una autonomía electoral, que se concedía explícitamente en la Ley, no deseable para el Gobierno en turno.

En efecto, el órgano electoral, formalmente no dependía de ninguna instancia gubernamental, ni de los partidos políticos, ni de la Legislatura ni de los

ayuntamientos; pero el hecho de que esas entidades estuvieran REPRESENTADAS en el organismo electoral contradecía y anulaba, y no sólo de facto, la pretendida autonomía establecida en la Ley. Adicionalmente, de manera preventiva, se impedía que los representantes de los partidos políticos fueran mayoría al seno de la Comisión Electoral.

Todavía en 1984 no se concedía mucha importancia legal al órgano electoral; esto se constata en el hecho de que la misma Constitución Política solamente menciona, de pasada, a la Comisión Electoral como parte del proceso general de calificación de la elección de los miembros del Poder Legislativo. El texto básicamente dice lo mismo que el artículo correspondiente en la Constitución Política de 1979. Ya desde aquel momento es la única referencia constitucional al órgano electoral es la existencia de una “Comisión Electoral del Estado”. Con la legislación electoral de 1983 y 1984 se organizaron las elecciones de Gobernador y Diputados en el primer semestre del 1986.

Como consecuencia de las reformas político electorales en el ámbito federal, realizadas a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, y de la expedición del Código Federal Electoral de 1987, se reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Con estas reformas desaparece la superficial mención de la Comisión Electoral del Estado y se habla de “organismos que tendrán a su cargo esta función”; también se introduce la figura de “un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral”. La novedad era la creación de “un Tribunal Estatal de lo Contencioso Electoral”, aunque sus resoluciones quedaban sometidas a la posibilidad de ser modificadas por el Colegio Electoral.

El 9 de enero de 1988, durante el Gobierno del Lic. Genaro Borrego, se deroga la antigua LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS y la Legislatura expide un nuevo ordenamiento jurídico denominado CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS. Las novedades, respecto a la autonomía e integración del órgano electoral son mínimas. En la nueva integración de la Comisión Electoral desaparece el derecho al voto para el Secretario Técnico, en cambio, se le concede voto al Delegado Estatal del Registro Nacional de Electores. Los integrantes dejan de ser “Consejeros” para ser considerados simplemente “Comisionados”. Una novedad interesante, desde el punto de vista del funcionamiento autónomo de la Comisión Electoral, lo constituye la posibilidad de integrar subcomisiones para la presentación de resoluciones o dictámenes sobre asuntos particulares. En febrero de 1992, durante el último año del Gobierno del Lic. Genaro Borrego, se reforma el Código Electoral, pero no hay cambios significativos en la integración de la Comisión Electoral. Con ese Código Electoral se organizan las elecciones de Gobernador en el primer semestre de 1992.

En 1995, durante el Gobierno del Lic. Arturo Romo Gutiérrez, se reforma la Constitución Política del Estado, introduciendo, como un eco tardío de las reformas nacionales de 1993 y 1994 en materia electoral, modificaciones radicales en los principios de integración y funcionamiento del órgano electoral.

Puede afirmarse que con las reformas constitucionales de 1995 comienza la sustanciación de la autonomía en los órganos electorales de Zacatecas. En efecto, por vez primera, el Gobierno y los Poderes Públicos ya no son mayoría en el Órgano Electoral (permanece el representante del Ejecutivo, pero desaparecen los representantes de los gobiernos municipales de la Capital y del municipio más poblado y si bien hay cuatro representantes de la Legislatura del Estado, éstos proceden de las fracciones parlamentarias). No sólo eso: los representantes ciudadanos son mayoría en la Comisión Electoral y los partidos dejan de tener voto. Estas modificaciones fundamentales significaron un paso definitivo para el ejercicio real de la autonomía y la independencia del órgano electoral. El Secretario pierde el derecho al voto y desaparece el representante del Colegio de Notarios, de esa manera se ubicaban en su papel básico de fedatarios de los eventos electorales. Estas modificaciones legales fueron de una importancia cardinal, aún cuando se veían debilitadas por la presencia estratégica del Poder Ejecutivo en la Comisión Electoral pues el Presidente se consideraba, legalmente, su representante. Otra novedad importante es que se dotaba de patrimonio propio al organismo electoral.

En la ruta del fortalecimiento de la autonomía del órgano electoral, en febrero de 1997, mediante el DECRETO 133, publicado en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado, se reforma la Constitución política del Estado. La modificación principal es que se abandona la denominación de Comisión Electoral para introducir el nombre de Instituto Electoral del Estado de Zacatecas al referirse al órgano electoral. Esto como consecuencia de las reformas electorales federales de fines de 1996. Pero, sobre todo, están las modificaciones principales en la integración del máximo órgano electoral, ahora denominado Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y son las siguientes: se quita el voto a los representantes de la Legislatura y el Presidente del Instituto ya no es designado a propuesta del Ejecutivo del Estado, sino que ahora lo nombra la Legislatura a propuesta de las fracciones parlamentarias. Esto les confería una gran posibilidad de autonomía e independencia al Presidente y al organismo que, de esta manera, se perfilaba hacia una total autonomía. Ese mismo año, en febrero también, se reforma EL Código Electoral.

La autonomía legal del Instituto, por fin, era total. Pero eso era en lo legal. En la realidad el órgano electoral no era suficientemente autónomo pues, aún

cundo la Constitución establecía que estaba dotado de patrimonio propio, en los hechos, incluso desde 1995, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado le administraba su presupuesto, le autorizaba los gastos a realizar, emitía la nómina de los empleados y de las dietas de los Consejeros Electorales, pagaba las ministraciones del financiamiento público a los partidos políticos y, en general, todo el patrimonio del Instituto estaba a su nombre. La situación es la misma hasta la fecha. Así pues, el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) no operaba, en los hechos, la absoluta autonomía que la Ley le concedía.

Ese mismo año de 1997, en el mes de octubre, poco más de dos meses antes de que comenzara el proceso electoral para elegir Gobernador, Diputados y ayuntamientos, se modifica nuevamente el Código Electoral. Este Código Electoral es el texto vigente. Las modificaciones, respecto a la integración del Consejo General fueron superficiales. La situación de dependencia administrativa respecto al Gobierno del Estado no fue modificada ni comentada. En esas condiciones el IEEZ organizó el proceso electoral de 1998.

Posteriormente, una vez transcurrido el proceso electoral para elegir Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, mediante el decreto no. 288, publicado el sábado 11 de julio de 1998 se reforma y adiciona la Constitución Política del Estado. El texto aprobado aún está en vigencia. Las modificaciones constitucionales de 1998 no son sustanciales y no rebasan las modificaciones correspondientes de febrero de 1997.

Debe resaltarse que, durante los 20 años aquí reseñados, todos los Gobernadores mencionados pertenecían al Partido Revolucionario Institucional y que, este mismo partido, era dominante en las diversas Legislaturas del Estado (tenía por lo menos las dos terceras partes de los Diputados Locales) cuando se hicieron las modificaciones legales que desembocaron en la autonomía de los órganos electorales

Una vez concluido el proceso electoral de 1998, el IEEZ entró en una fase de reestructuración y recomposición interna para lograr un funcionamiento profesional, autónomo e independiente a plenitud. A principios del segundo semestre de 1999, en la sesión ordinaria del mes de agosto, el Consejo General acordó, por unanimidad, “ELABORAR UN ESCRITO PARA SOLICITAR AL GOBIERNO DEL ESTADO LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO”.²⁷ La solicitud abarca dos aspectos: el manejo de sus propios recursos para el sostenimiento de sus actividades y la administración del financiamiento público a los partidos políticos, pues hasta la fecha es la Secretaría de Planeación y Finanzas

²⁷ Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Acta de la Sesión Ordinaria del Día 30 de Agosto de 1999.

del Gobierno del Estado la que autoriza los gastos para el IEEZ y entrega las ministraciones a los partidos políticos.

La solicitud fue bien recibida por las autoridades gubernamentales. Ya se ha llegado a un acuerdo con el Gobierno del Estado. El acuerdo es en términos de lo solicitado por el Instituto. El Gobierno del estado está en proceso de transferir al IEEZ la operación de su patrimonio, recursos que debe administrar por Ley, nóminas y demás elementos materiales y administrativos para realizar, a plenitud, su autonomía legal y operativa.²⁸

Durante 1999 se instaló, a iniciativa del Gobierno del Estado, la Mesa de Concertación para la Reforma Democrática del Estado. En la subcomisión de legislación electoral se han considerado varias propuestas para la integración del órgano electoral. Una de las preocupaciones principales de los participantes en la subcomisión es el fortalecimiento de la autonomía y la independencia del órgano electoral.

6. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL IEEZ: EL PASO FINAL A SU PLENA AUTONOMÍA²⁹

Por lo menos desde septiembre de 1979 –mes en que se aprueba y publica la “LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS”, en consecuencia con las reformas constitucionales de 1977 en el ámbito federal– se ha caracterizado como “autónomos” a los órganos electorales de Zacatecas. Sin embargo, debieron transcurrir veinte años hasta las reformas constitucionales de febrero de 1997 –producto éstas a su vez de las reformas federales correspondientes de 1996– para que a los órganos electorales en nuestro estado se les concediera la plena autonomía jurídica, a la par que su completa independencia.

Para el mes de junio de 1998 la HONORABLE QUINCUAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL ESTADO ratifica las reformas de 1997 y aprueba el texto constitucional vigente en materia electoral, confirmando, sin duda posible, que el IEEZ es un

²⁸ Nota complementaria, posterior a la fecha de la ponencia. El pasado 21 de enero de 2000, en las instalaciones del Consejo General del IEEZ, se realizó la ceremonia oficial para la transferencia formal de la administración de sus recursos. De manos del C. P. Guillermo Huizar Carranza, Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, el IEEZ recibió las ministraciones correspondientes a los partidos políticos y al propio Instituto, cumpliéndose, así, el acuerdo del Consejo General, de fecha 30 de agosto de 1999. Adicionalmente, a partir de mayo de 2000, el IEEZ elabora su propia nómina, culminando así –en los hechos– el ejercicio pleno de su autonomía administrativa.

²⁹ Texto del autor, leído en la sesión del Consejo General del IEEZ efectuada el 21 de enero de 2000.

órgano de Estado con responsabilidades múltiples. En la parte conducente, el texto constitucional establece: “Artículo 35. Corresponde al Estado garantizar la integración de los poderes públicos como lo disponen esta Constitución y las leyes que de ella emanan. En consecuencia, la organización, preparación y realización de las elecciones de sus titulares, cuando su renovación deba hacerse por la vía comicial, es competencia estatal y a la vez derecho de los ciudadanos y de los partidos políticos...” Más adelante, el ARTÍCULO 38 constitucional enfatiza: “El Estado garantizará la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de la función electoral”. Tal función “se ejercerá a través de un organismo público, autónomo y de carácter permanente, denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”.

En estricto apego a la norma, en todas sus actividades y en todas las decisiones que ha tomado el órgano colegiado, el Instituto se ha conducido con autonomía e independencia de los gobiernos, de los partidos políticos y en general de los poderes públicos, de cualquier tendencia ideológica y de cualquier otra entidad ajena a los órganos institucionales del propio IEEZ. A su vez, los poderes públicos, los partidos políticos y en particular el Gobierno del Estado han manifestado respeto y apoyo permanente al órgano electoral.

No es necesario insistir demasiado en que los órganos electorales autónomos son de una importancia capital para el buen desarrollo de los procesos electorales, sobre todo considerando la intensidad de la participación ciudadana en los comicios contemporáneos y la formación de un, todavía, incipiente sistema de partidos. Las condiciones actuales del precario proceso que, se espera, conducirá a la normalización democrática del país, son aún, en gran medida, inciertas. De todos modos, las tendencias ciudadanas a favor de los procesos electorales limpios y equitativos parecen fortalecerse.

En consonancia, la Honorable Legislatura del Estado, en apego a lo que establece el artículo 44 de la Constitución Política del estado, ha otorgado un importante apoyo a los partidos políticos, dando cumplimiento cabal al artículo 43 del Código Electoral, el cual ordena que el financiamiento público deberá ser mayor a los otros tipos de financiamiento, refiriéndonos al financiamiento privado y al autofinanciamiento. Para el presente ejercicio fiscal ha otorgado 32 millones de pesos para los once partidos políticos y 11 millones 291 mil pesos para el IEEZ.

Al recibir en administración los recursos públicos que por ley le corresponden a los partidos políticos en el rubro de financiamiento ordinario y lo que la Ley de Egresos le asigna al propio Instituto, éste es consciente de que está

obligado a dar cuentas regularmente del buen uso de los recursos asignados. Es necesario resaltar que esta no será una práctica novedosa para nuestro Instituto pues, desde su creación en 1997, mes con mes, en sesión pública, el Consejo General conoce el informe financiero de los recursos ejercidos que, con toda oportunidad, presenta la Dirección Ejecutiva de Administración; y no se piense que se trata únicamente de un informe en grandes rubros contables, en realidad el Consejo General conoce y discute un auténtico informe de gastos ejercidos, detallado al extremo del gasto mínimo. Es una norma cuya práctica es extraordinaria y única en todo el sistema de administración pública en el estado de Zacatecas. Pero no sólo eso, el Consejo General puede aprobar o regresar a comisiones el informe presentado. En algunas ocasiones los informes han debido ser discutidos en una segunda sesión.

Por eso no es extraño que lo que el Instituto practica en sí mismo lo demande, también de acuerdo a lo establecido en el Código Electoral, a los partidos políticos que reciben financiamiento público. Esta fiscalización de los recursos, que el Estado entrega para soportar las actividades lícitas de los partidos políticos, ya es vista con la naturalidad que demandan las convicciones republicanas de todos los institutos políticos y el Artículo 44 constitucional: “Los partidos políticos rendirán informe público, una vez al año, de sus movimientos de ingresos y egresos realizados en ese lapso”.

En consonancia con esta voluntad de respeto a los ordenamientos legales, el IEEZ debe afinar y desarrollar los mecanismos de fiscalización sobre el uso, no sólo de estos recursos públicos sino, tal y como lo establece la Ley, sobre todos los recursos utilizados por los partidos en sus actividades ordinarias y, en su caso, las tendientes a la obtención del voto.

Desde la instalación del Consejo General del IEEZ –a finales del mes de octubre de 1997, hace más de dos años– ha sido preocupación de todos los miembros del instituto, y en particular de los integrantes del propio Consejo General, impulsar la formación profesional de todo el personal ejecutivo y técnico; la experiencia ha sido abundante y bien asimilada. Después de un proceso electoral, histórico en varios sentidos, y del posterior desarrollo de sus funciones en el pasado año no electoral, el Instituto ha estandarizado varios de sus procedimientos administrativos y ha evidenciado una responsabilidad escrupulosa en el manejo, conservación e incremento de su patrimonio.

Pero, al normalizar sus relaciones administrativas con el Gobierno del Estado y los poderes públicos en general, el instituto es consciente de que adquiere responsabilidades inéditas. Por principio deberá acentuar su imparcialidad al momento de calcular y distribuir los recursos públicos destinados a los parti-

dos políticos –cuyo monto total es acordado por la Honorable Legislatura del Estado– agilizar su entrega y supervisar su correcta aplicación. Pero también deberá afinar sus procedimientos internos para la operación y ejercicio de los recursos financieros que hoy recibe y rendir, con oportunidad y objetividad escrupulosas, los informes correspondientes los órganos superiores de fiscalización.

Estos dos aspectos, suficiente capacidad operativa y ejercicio responsable de su autonomía, los conjuga el Instituto en lo que hemos denominado AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA, atributo que le permitirá al IEEZ el ejercicio de una autonomía plena.

Finalmente, deseo saludar la buena disposición del Ejecutivo del Estado para hacer posible el hecho que hoy nos reúne.

21 de enero de 2000

7. LA REVISIÓN DE LOS GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ZACATECAS³⁰

Antecedentes

Ya en 1993, en el prólogo a *DINERO Y PARTIDOS*, Jorge Alcocer señalaba –refiriéndose a la Legislación Federal– que “*el problema de la transparencia en los ingresos y los controles o límites al gasto de los partidos políticos ha venido a colocarse como uno de los puntos nodales ... de la reforma política*”.³¹ Reseñaba, ahí mismo, los avances logrados a la fecha y las omisiones del momento; entre ellas, la ausencia de límites a los gastos de campaña, la regulación de las fuentes no públicas de los recursos gastados por los partidos y el financiamiento privado; asimismo, los derechos y obligaciones tributarios de los partidos y la ausencia de sanciones al instituto político que omitiera informar sobre el uso del financiamiento público. Sobre los informes financieros no existían ni se aplicaban las normas contables básicas. En 1996, como se sabe, muchas de estas cuestiones fueron atendidas por la legislación federal electoral aplicada en los comicios de 1997. Se avanzó significativamente en la regulación y fiscalización del financiamiento público y privado a los partidos políticos y surgieron nuevos problemas que hoy son

³⁰ Ponencia presentada por el autor en el Seminario sobre Fiscalización del Gasto de los Partidos Políticos, organizado por el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, el día 16 de julio de 1999.

³¹ Alcocer, Jorge, compilador, 1993. *DINERO Y PARTIDOS*. Nuevo Horizonte Editores, p. 10.

motivo de polémica en la opinión pública. Interés renovado en la perspectiva de la sucesión presidencial del próximo año.

Pero lo que sucedía en el ámbito federal no necesariamente se actualizaba en las legislaciones locales de las entidades federativas. Para 1995, en materia de fiscalización de los recursos económicos manejados por los partidos políticos, el CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS establecía que *“para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos de este Código, una subcomisión que designará la Comisión Electoral de Estado, quien remitirá a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico superior de fiscalización y control gubernamental del Poder Legislativo, para que los dictamine y los presente para su aprobación al pleno de la Legislatura”*³² Y así se hacía, según tengo entendido.

Para 1997, como consecuencia de los cambios en la legislación federal en la materia, se consigna en la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE ZACATECAS la creación de *“un organismo público autónomo, denominado INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...”*³³ Sobre la fiscalización de los recursos financieros de los partidos políticos se registran algunos progresos con respecto a lo legislado en 1995: en la misma Constitución se establecía que *“la Ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”*³⁴

Como se entiende, el texto constitucional prometía bastante, pero al descender al nivel de las reformas de 1997 al CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, los avances fueron más bien austeros, para decirlo de alguna manera. Si bien se amplió considerablemente el escueto contenido del artículo 43 del Código electoral de 1995, la redacción de 1997 dada a la fracción IV del artículo 43-A del Código reformado, en materia de fiscalización del origen y destino de los recursos económicos manejados por los partidos políticos, solamente los obliga a la presentación de un balance general, un estado de origen y aplicación de los recursos y las correspondientes relaciones analíticas. Respecto a los gastos de campaña el Código consigna que los partidos

³² Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, vigente en 1995, tercer párrafo del inciso e) del artículo 43.

³³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, vigente en 1997, inciso a) artículo 9.

³⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, vigente en 1997, inciso D) numeral 12 del artículo 20.

disponen de 60 días, posteriores a la fecha del último cierre de campaña, para presentar al Consejo General del Instituto los estados financieros y el flujo de efectivo relativos al período de campaña. Como se ve, la Ley resultó muy parca para desarrollar lo establecido en la Constitución Política del Estado sobre *“los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos”*.

Con respecto a las sanciones el Código Electoral, principalmente, prevé las siguientes: la suspensión del financiamiento público al partido que omita presentar los estados financieros y la auditoria como consecuencia probable del dictamen que presente la Comisión del Consejo General *“para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de los recursos anuales y de campaña”*. Además, *“en todo caso, los dictámenes y las auditorias deben remitirse a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, para que emita el dictamen definitivo y los presente al pleno de la Legislatura”*³⁵.

Como se puede apreciar, o al menos desde mi punto de vista, el Código Electoral no le proporciona suficientes elementos legales al Instituto Electoral para proceder a una auténtica fiscalización: más a fondo, más sistemática y permanente. De aquí el título de mi intervención, pues a eso reduce la Ley las facultades del IEEZ: a la simple revisión de los gastos de los partidos políticos.

En forma adicional, tengo la duda de lo que sucedería en el caso de una controversia grave entre el Instituto y alguno de los partidos políticos en el tema de la revisión de los gastos: ¿se resolvería la controversia por el Tribunal Electoral del Estado o por la Legislatura del Estado, pues es ésta la que, por Ley, emite el dictamen definitivo?

En 1998 se modificó, otra vez, la Constitución Política del Estado pero, prácticamente, no se alteró –salvo en la redacción– lo relativo a la fiscalización del origen y el uso de los recursos. Los trabajos recientes para actualizar el Código Electoral, en el marco de la Reforma Democrática del Estado, pudiera ser una buena oportunidad para avanzar en el establecimiento de una legislación que le permita el IEEZ implementar los procedimientos más eficaces para una fiscalización plena.

³⁵ Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, vigente desde 1997, artículo 43-A.

Para marzo de 1998, a la mitad del proceso electoral para renovar Ayuntamientos, integrantes de la Legislatura y elegir al Titular del Poder Ejecutivo, el Consejo general del IEEZ recibió los informes del financiamiento ordinario a los partidos, correspondiente al año de 1997, que presentaron todos los partidos políticos, excepto uno de ellos, el cual recibió la sanción prevista en el Código. Debido al cúmulo de actividades que demandaba el proceso electoral en curso, la comisión respectiva presentó el dictamen, de este primer ejercicio de fiscalización por parte del IEEZ, hasta el mes de octubre, ya concluidas todas las etapas del proceso electoral. El dictamen fue aprobado por unanimidad. En esta ocasión, el Instituto sancionó con multas del orden de algunos salarios mínimos y/o auditorías a varios partidos políticos cuyos informes contravenían lo estipulado por el artículo 43-A del Código Electoral. Todos los partidos acataron las sanciones impuestas.

Las características y las omisiones en que incurrieron algunos de los partidos políticos se detallan a continuación y en seguida se menciona la sanción, si fuera el caso:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Balance general: no contempla correctamente el patrimonio y no existe concordancia en sus asientos. Presenta sin diferenciar recursos federales, estatales, autofinanciamiento y privados. Egresos. No es posible determinar el destino de los financiamientos estatales autofinanciamiento y privados. Sanción pecuniaria de 200 salarios mínimos generales.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Sólo entrega relación mensual de egresos e ingresos de los tres financiamientos. Le faltan balance general y relación analítica de aplicación de recursos. Sanción pecuniaria de 400 salarios mínimos generales.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. Presenta su documentación correcta, estados financieros y relaciones analíticas completas y en orden. Sin sanción. Su documentación fue aprobada.

PARTIDO DEL TRABAJO. Presento balance general y una relación de ingresos y egresos en grandes rubros. Le falta la relación analítica de aplicación de recursos. Sanción pecuniaria de 200 salarios mínimos generales.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO. Su informe es deficiente, no clarifica el gasto de los recursos, la información es errónea pues se refiere a gastos en campañas federales, no presenta relación analítica de egresos. Sanción pecuniaria de 800 salarios mínimos generales. Además el Consejo General del Instituto aprobó la propuesta de la Comisión Revisora para que se le practicara una auditoría al partido infractor. Con fecha junio de 1999 el despacho contratado para el efecto remitió al Instituto los resultados de la auditoría. El Consejo General seguramente conocerá de ella en la próxima sesión ordinaria.

PARTIDO DEMOCRÁTICO POPULAR. En la sesión ordinaria de fecha, 8 de abril de 1998, el Consejo General acordó que, en virtud de que el Partido Democrático Popular no presentó en tiempo sus informes sobre el origen y aplicación del financiamiento público recibido en el año de 1997, se procediera conforme a lo que dispone el segundo párrafo de la fracción V del artículo 43-A del Código electoral vigente³⁶.

La sanción que en su momento recibió este partido consistió en la suspensión del financiamiento público y también se ordenó una auditoría en estricto apego a lo preceptuado en el Código Electoral vigente. Los resultados de la auditoría se remitieron oportunamente a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo. Desconozco el subsecuente desarrollo del asunto.

Para el mes de septiembre de 1998, tal como lo marca la Ley, todos los partidos políticos presentaron sus informes sobre gastos de campaña. Para ese momento habían concluido todas las etapas del proceso electoral y sus resultados habían sido calificados y desahogados todos los recursos en el Tribunal Electoral del Estado. En el mes de diciembre del mismo año la comisión presentó su dictamen al Consejo General. El Consejo rechazó el dictamen. Finalmente un nuevo dictamen fue presentado al Consejo General en su sesión ordinaria del pasado mes de junio. El dictamen fue aprobado por mayoría en votación nominal. En esta ocasión fueron aprobados los informes de los partidos políticos, con excepción de dos de ellos. Ningún partido rebasó los topes de campaña, fijados por el IEEZ, en ninguna de las tres elecciones: Ayuntamientos, Diputados y Gobernador. El punto de polémica se ubicó en los límites del financiamiento público, del privado y del autofinanciamiento, particularmente en el hecho de que dos partidos políticos recibieron apoyos económicos de sus respectivos

³⁶ Dictamen de la Comisión del Consejo General del IEEZ Para la Revisión del Financiamiento Ordinario de 1997 a los Partidos Políticos. Octubre de 1998.

órganos nacionales de dirección. Tales transferencias de recursos no están previstas ni sancionadas, ya sea en el Código Electoral, ya sea en la Constitución Política del Estado. A la fecha ningún partido ha impugnado el acuerdo respectivo tomado por el Consejo General en su sesión ordinaria del pasado 29 de junio. El citado acuerdo fue remitido a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Honorable Quincuagésima Sexta Legislatura, por conducto del Consejero Presidente, para el subsecuente trámite de Ley.

Las características y las omisiones en que incurrieron algunos de los partidos políticos se detallan a continuación y en seguida se menciona la sanción, si fuera el caso:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. Respecto a las omisiones en la documentación, se puede señalar que estas consisten en el balance general y flujo de efectivo... pues no presenta estos documentos. El estado de origen y aplicación de recursos arroja un déficit por la cantidad de \$ 754 534. 73 del cual no se informa la manera como fue cubierto, o bien si se constituyo en pasivo. Por lo anterior los principios de contabilidad de Revelación Suficiente e Importancia Relativa no fueron observados. Se reporta la cantidad de \$ 1 045 722. 84 (Aportación de su Comité Ejecutivo Nacional) correspondiente al financiamiento para actividades ordinarias destinado al gasto de campaña. En los registros auxiliares se muestra un saldo inicial de \$ 822 715. 93 correspondiente al financiamiento para actividades ordinarias de cuyo destino a aplicación no se informa en los estados financieros... Los principios de contabilidad no observados, en este caso, son los de Revelación Suficiente e Importancia Relativa.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. El balance general se presenta como "origen y aplicación de recursos del proceso electoral de 1998" sin fecha y con los conceptos presentados en forma indebida, lo que vulnera los principios de contabilidad relativos al Periodo Contable, Dualidad económica y Revelación Suficiente. El estado de origen y aplicación de recurso se presenta con errores aritméticos derivados de las sumas equivocadas de los egresos de campañas para diputados y ayuntamientos. En conjunto, esta cantidad asciende a \$393,271.96... El estado de flujo de efectivo contiene errores aritméticos. Omite informar sobre gastos de propaganda: prensa, radio y televisión de las campañas de diputados y ayuntamientos por la cantidad de \$146,595.23, lo anterior resulta en la inobservancia de los principios de contabilidad de Revelación Suficiente e Importancia Relativa.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. En el estado de origen y aplicación de recursos reporta como ingreso la cantidad de \$9'123,196.83 procedente del Comité Ejecutivo Nacional de este partido. Esta aportación no se encuentra prevista en el Código Electoral. Reporta asimismo la cantidad de \$192,690.30 de gasto para actividades ordinarias destinado a gastos de campaña. Lo anterior es contrario a lo que prescribe el Código Electoral del Estado. En el apartado de aplicación de los recursos incurren en errores por la cantidad de \$60,834.37 toda vez que las sumas de las cédulas individuales de diputados y ayuntamientos en los rubros de: gastos de operación de campaña, gastos de propaganda y gastos en medios de comunicación, exceden en esta cantidad a las reportadas en este estado financiero. De tal manera que los principios de contabilidad no observados son el de Revelación Suficiente e Importancia Relativa. En el rubro de "aportaciones de militantes en especie" reporta la cantidad de \$ 33,209.97 que en la balanza de comprobación aparece como "aportaciones de militantes en efectivo". El principio de contabilidad no observado es el de revelación Suficiente. Además, no señala el periodo contable que reporta, por lo que no se observa el principio de contabilidad de periodo contable.

PARTIDO DEL TRABAJO. No presenta flujo de efectivo. El estado de origen y aplicación de recursos reporta un déficit por la cantidad de \$493,944.47 debiendo ser, en realidad, por la cantidad de \$483, 444.20... Derivado del error detectado, el balance general presenta por la misma razón un pasivo y un déficit equivocados lo que afecta la exactitud de (su informe). En su elaboración se duplica el mismo pasivo al clasificarlo en el rubro de "corto plazo" y en el de "acreedores". Finalmente con relación a este déficit, no informa acerca de su composición ni vencimiento. Tampoco proporciona relaciones de proveedores o acreedores a quienes se les adeuda el mismo. No se observa el principio de contabilidad de Dualidad Económica.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO. Al haber sido sancionado por el Consejo General del IEEZ con la no participación en el pasado proceso electoral, no recibió financiamiento público para la obtención del voto.

PARTIDO DEMOCRÁTICO POPULAR. Este partido deberá estarse a los resuelto por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas en fecha 22 de junio del año próximo pasado, que le impuso la sanción de reintegrar a la Hacienda Pública, el monto total del financiamiento público para gastos de

campana, por no haber cumplido con los requisitos impuestos por el punto 8º, inciso a), fracción I, párrafo 2 del artículo 43 del Código Electoral del Estado (No cubrió el número mínimo de candidaturas para participar en las elecciones de Ayuntamientos).³⁷

El dictamen consideró que si bien es cierto que los partidos políticos incurrieron en errores y deficiencias en la presentación de sus informes sobre los gastos de campaña, durante el proceso electoral del año próximo pasado, y que la documentación presentada no fue la prescrita por el Código Electoral del Estado, estas deficiencias no son de naturaleza grave. Que ninguno de los partidos políticos participantes rebasó los topes de gastos que para cada campaña estableció el consejo general del Instituto y que las transferencias de recursos realizadas por los partidos políticos nacionales, para apoyar a sus órganos estatales, que se encuentran en tiendas electorales, provienen de las prerrogativas que les otorga el Instituto Federal Electoral, por lo que tienen una fuente lícita y pública. Por otra parte, se acordó que el Consejo general del IEEZ podrá dar aviso al órgano electoral federal, sobre la existencia de tales aportaciones y proceda, si así lo considerara pertinente, a realizar la fiscalización sobre esos fondos de origen federal. Con estas consideraciones fueron aprobados los informes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo sobre el origen y destino de los recursos de campaña del proceso electoral de 1998.

En marzo de este año de 1999 los partidos políticos presentaron sus informes sobre el financiamiento ordinario recibido en 1998. El dictamen está en proceso de elaboración por la comisión respectiva. Y esa será otra historia por contar.

Es interesante constatar cómo ha crecido la calidad y detalle de los informes de los partidos políticos y resaltar, igualmente, como el IEEZ ha ido afinando su capacidad de fiscalización. Sin embargo, aún no es lo suficientemente fuerte y autónomo para lograr un efectivo escrutinio de los recursos económicos manejados por los diferentes partidos políticos.

En estos tres ejercicios de revisión nos hemos encontrado con las siguientes limitaciones:

1. Insuficiencia de la Legislación Electoral sobre la materia.

³⁷ La Ley no prevé gastos de precampaña, ni siquiera la posibilidad de que tales actividades se presenten.

2. Ausencia de una reglamentación interna del Instituto que contenga, de manera detallada, los procedimientos de fiscalización. Sobre esto el Instituto tiene un anteproyecto.
3. Si bien la fracción IX del artículo 38-B del Código Electoral obliga a los partidos políticos a “*permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene el Instituto, así como entregar la documentación que le solicite el propio Instituto respecto a sus ingresos y egresos*”, el hecho es que padecemos una insuficiencia presupuestal que nos impide proceder a contratar apoyo técnico contable especializado, o bien ampliar la planta de personal calificado para estas tareas dentro del propio Instituto.
4. El Instituto no ha procedido a la elaboración de formatos y guías que permitan uniformar la información proporcionada por los partidos políticos. Se han hecho esfuerzos en este sentido.
5. La Ley no prevé el monitoreo de las campañas políticas en ninguna de sus expresiones, ni la fiscalización de los aspectos financieros durante el desarrollo del proceso electoral.
6. La Ley no especifica que los partidos políticos recibirán sus ministraciones directamente del IEEZ. La situación es que el Instituto fiscaliza pero no entrega físicamente los recursos públicos autorizados por él mismo.
7. La Ley no prevé gastos de precampaña, ni siquiera la posibilidad de que tales actividades se presenten.
8. No se establecen en la Ley sanciones específicas por rebasar los topes de campaña o los topes en algunos de los rubros autorizados de financiamiento.
9. La Ley no previene sanciones para el caso en que se detectara una fuente de recursos no prevista en el Código Electoral.
10. Al respecto hay una vaga advertencia en la fracción V numeral 1 del artículo 311 y en el numeral 2 del mismo artículo del Código Electoral que a la letra dicen: “*quienes violen las disposiciones de este Código sobre restricciones para aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público*” serán sancionados y “*la sanción consistirá en multa de 50 a 200 veces el salario mínimo general vigente en el Estado*”.

Estos comentarios sólo se atienen a los aspectos legales y técnicos que condicionan y regulan la actuación del IEEZ en lo relativo a la fiscalización de los recursos manejados por los partidos políticos. Ni de lejos siquiera se ha pretendido abordar otros aspectos relevantes del financiamiento público o del financiamiento privado. Es muy incompleta la caracterización de los órganos

de fiscalización y control y nada se dice sobre las repercusiones en la vida interna de los partidos políticos, ni de su impacto en el sistema de partidos o en las campañas electorales, tampoco de su relevancia para el desarrollo de la democracia política en Zacatecas. Sin embargo, es posible concluir que es deseable una razonada adecuación de las normas electorales, que permitan resultados positivos inmediatos, más que grandes definiciones políticas difíciles de llevar a la práctica.

Sin embargo, es justo reconocer que, en los últimos años, se ha avanzado notablemente en la legislación relativa al financiamiento de las actividades de los partidos políticos y de la fiscalización de los recursos empleados en sus actividades legales. Este progreso coincide con el fortalecimiento de la pluralidad durante la última década y con el desarrollo germinal del sistema de partidos en nuestro país. Pero también es mucho lo que se puede avanzar en los años inmediatos por venir. En buena medida ello depende de los propios partidos políticos, de los órganos electorales y del gobierno federal y de los estados, junto con una opinión pública más informada y demandante.

Aparte de superar las diez limitaciones anteriormente comentadas, es necesario regular con mayor precisión el financiamiento público, el financiamiento privado, afinar los procedimientos de fiscalización y control de ingresos y gastos. Esto me parece factible hasta en los detalles. Asimismo es necesario dotar al IEEZ de una Comisión de prerrogativas a los partidos políticos y fiscalización de los recursos económicos que sea permanente, prevista por la Ley y con sus atribuciones claramente señaladas en el ordenamiento legal correspondiente. Una Comisión como esa supondría la respectiva Dirección Ejecutiva en el organigrama del Instituto. También sería deseable que todo el proceso de fiscalización se realizara en el ámbito de competencia de los órganos electorales –el Instituto Electoral del Estado y el Tribunal Electoral del Estado– de esta manera se apoyaría la intención de una fiscalización profesional y se fortalecería, de manera indirecta, la autonomía del IEEZ.

Para terminar sólo me resta comentar que una adecuada y completa fiscalización del origen y destino de los recursos económicos manejados por los partidos políticos, podría contribuir a la transparencia y credibilidad de los procesos electorales y de los órganos responsables de organizarlos y calificarlos, también incrementaría la confianza en los partidos políticos y sería un elemento de sanidad y limpieza en la vida política local; además, sería un aporte a la lucha contra la corrupción y favorecería la equidad en la competencia política.

8. LOS DELITOS ELECTORALES

Enseguida se presentan algunos documentos testimonio.

Primero un documento de los consejeros electorales del Consejo Local del IFE en Zacatecas, el cual se explica por sí mismo:

Lic. Francisco Javier Bernal Ortiz
Secretario del Consejo Local Electoral
Presente

Conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, atentamente le solicitamos sea incluido en el orden del día de la sesión ordinaria del 20 de marzo, la siguiente

Propuesta de acuerdo:

Enviar a los 56 presidentes municipales y a los titulares de las dependencias federales y estatales en la entidad, con acuse de recibo, el texto que se indica:
Hacemos de su conocimiento los siguientes preceptos legales que, por su contenido, le conciernen:

Del CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES:

Artículo 49, numeral 2, inciso a) y b):

“2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b. Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal”

Del CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN
MATERIA DE FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA
REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL:

Artículo 407, fracciones I, II, III, y IV.

“Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

- I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;
- II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;
- III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o
- IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal”.

Hasta aquí la propuesta de acuerdo.

Esperando que sea considerado en la próxima sesión del Consejo Local Electoral, nos despedimos reiterándole la seguridad de n u e s -
tra consideración.

Atentamente

Zacatecas, Zac., 15 de marzo de 1997

Los Consejeros Electorales.

Lic. María Rosario Carlos Rueda. (Firma)

Mtro. Gustavo de la Rosa Muruato. (Firma)

Dr. José Manuel Enciso Muñoz. (Firma)

Dr. Edmundo Llamas Alba. (Firma)

9. DELITOS ELECTORALES Y COACCIÓN DEL VOTO³⁸

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO
COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL

ARTICULO 402

Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

ARTÍCULO 403

Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.
- VI. Solicite votos por paga, dadiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- IX. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.
- X. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que mediante amenaza o promesa de paga o dadiva, comprometa su voto a favor de un determinado partido político o candidato.

ARTÍCULO 404

Se impondrán hasta quinientos días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a

³⁸ Ponencia presentada por el autor en la reunión de Consejeros Distritales y Consejeros Locales del IFE en Zacatecas, efectuada el día 29 de enero de 2000.

favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

ARTÍCULO 405

Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores o los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

ARTÍCULO 406

Se impondrá de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

- VI. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.

ARTÍCULO 407

Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

- I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;
- II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato;
- III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o
- IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

ARTÍCULO 412

Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción iii del artículo 407 de este código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional.

ARTÍCULO 413

Los responsables de los delitos contenidos en el presente capítulo por haber acordado o preparado su realización en los términos de la fracción i del artículo 13 de este código no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

PROPUESTAS:

ORGANIZAR UNA CAMPAÑA DE DIFUSIÓN INTENSA PARA:

1. Hacer del conocimiento de los electores estos delitos.
2. Hacer del conocimiento de los funcionarios públicos estatales y federales estos delitos.
3. Hacer del conocimiento de los dirigentes y miembros de partidos políticos estos delitos.
4. Hacer del conocimiento de los candidatos a puestos de elección popular estos delitos.
5. Los promotores de esta campaña serían directamente los consejeros electorales locales y distritales.
6. A manera de ilustración la campaña podría comenzarse asistiendo a la radio, a la televisión, a la prensa escrita y con carteles alusivos.
7. Aplicar los acuerdos que al respecto emita el consejo general del ife.

No está muy lejano el tiempo en que las Ley Electoral Federal de nuestro país incluía al notario como miembro pleno de los órganos electorales; en zacatecas, todavía en el código electoral de 1992, persistía la obligación legal para que el Colegio de Notarios propusiera una terna a la Comisión Electoral del Estado, ésta escogía a uno de los tres propuestos y lo designaba miembro de la Comisión con derecho a voz y voto. Simultáneamente la ley establecía la obligación de prestar los servicios de fedatario el día de la jornada electoral en los términos que todos conocemos.

Se vivía en una situación de duplicidad que la legislación reciente en materia electoral ha corregido, ubicando a cada quien en sus funciones respecto de la organización y desarrollo del proceso electoral. Con la nueva legislación se han vuelto más claras y más relevantes las contribuciones del notario al desarrollo de procesos electorales, cada vez más transparentes y cada vez más encuadrados en la norma jurídica.

Pero junto al perfeccionamiento de la legislación electoral ha crecido la intensidad en la competencia por el voto ciudadano. En las actuales condiciones de auténtica incertidumbre en los resultados de la pugna electoral, se suscitan incidentes y momentos del proceso que tornan más interesantes la presencia del notario público. No son labores burocráticas las intervenciones del cuerpo de notarios durante el desarrollo del proceso electoral; por el contrario, forman parte de los eslabones que, gradualmente, van construyendo el tejido de la certidumbre y de la confianza que demandan los ciudadanos.

Esto no es extraño, pues, como decía hace poco un destacado mexicano: los notarios y las notarias son profesionales que representan para la sociedad la confianza y la certidumbre. Cumplen con una función estratégica de la que depende en gran medida la seguridad jurídica de las personas y de los bienes en nuestro país.

La fe notarial garantiza la autenticidad de los documentos y los hace dignos de absoluta confianza. Su trabajo, entonces, juega un papel fundamental en la observancia del Estado de Derecho. Con el aval que ustedes otorgan se refuerza la certidumbre jurídica y apoyan a las instituciones del estado y a la sociedad en la enorme tarea de la consolidación de la democracia en nuestro país.

En su carácter de coadyuvantes de la legalidad participan activamente en la vigilancia y cumplimiento del Estado de Derecho y en el fortalecimiento de la democracia. Su labor en defensa de la legalidad contribuye a que se extienda y consolide una verdadera cultura cívica, fundada en la confianza en las instituciones y en la certidumbre que proporciona el cumplimiento de la norma.

Esto representa un importante paso en el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho y en la protección de los ciudadanos contra todo tipo de impunidad. Sólo bajo el Estado Democrático de Derecho puede asegurarse la justicia en el sentido más amplio. En la medida en que seamos capaces de robustecer nuestras leyes, seremos también capaces de cumplir nuestros deberes electorales para con la ciudadanía.

Además de la defensa del Estado de Derecho, la democracia debe promover un ejercicio ético de la autoridad, para que la administración pública se conduzca con parámetros de honestidad, transparencia y racionalidad en todo momento, en particular durante el desarrollo de los procesos comiciales. Con la participación activa de la sociedad se logrará que la transparencia se arraigue como una práctica cotidiana y que se consolide como una norma fundamental de la convivencia pública. Nada de ello, entonces, le será ajeno al notario público en pleno ejercicio.

³⁹ Ponencia del autor en la reunión del Consejo Local del IFE con el Colegio de Notarios de Zacatecas, efectuada el día 23 de mayo de 2003.

SEGUNDA PARTE

LA FORMACIÓN DEL NUEVO
SISTEMA DE PARTIDOS

I. LAS VENTAJAS DE USAR ÍNDICES ELECTORALES

Ante todo, confieren imparcialidad al análisis; de ello se deriva una visión objetiva y empírica verificable por cualquier investigador que utilice los mismos datos y los mismos índices.

Los índices permiten disponer de elementos de juicio; son instrumentos que permiten alcanzar un primer nivel de operativización empírica de fenómenos sociales complejos usando medidas estandarizadas.

Un índice es una unidad de información que permite el análisis de la evolución temporal otorgando estandarización a los procesos. Como unidades de análisis pueden ser útiles en distintos referentes: para planear estrategias, para fijar objetivos, evaluar resultados o decidir acciones.

Un índice proporciona información relevante, en forma cuantitativa, acerca de algún aspecto significativo de la realidad; es susceptible de operativizarse en variables asociadas a los momentos del proceso en estudio y conjuga datos de diversa índole que, agregados entre sí, permiten un primer nivel de operativización de una realidad compleja. Así, el índice ayuda formar modelos, comprender algunas dimensiones de un fenómeno dado y captar las tendencias de los cambios.

Los índices poseen un carácter mediador entre lo teórico y lo empírico. A lo teórico pertenece la definición que establece el significado en términos conceptuales, los indicadores se centran sobre los aspectos observables y empíricamente detectables, fijando la relación establecida entre el indicador y lo indicado.

Los índices tienen algunas características generales: son de carácter sintético, poseen capacidad de explicación de la realidad y algunos aspectos críticos de un proceso en una visión de diagnóstico. Entre sus propiedades generales destacan: su capacidad para proporcionar información significativa y relevan-

⁴⁰ Sendos avances de este capítulo se presentaron en la Maestría en Estudios Electorales de la Universidad Autónoma de Zacatecas, los días 9 de octubre de 2008 y 18 de septiembre de 2009.

te, los bajos costos de su obtención, son un buen reflejo de la globalidad del sistema, permiten desagregaciones a distintos niveles y permiten visualizar relaciones entre ellos, describen procesos evolutivos y tendencias, proporcionan información para el debate público y permiten detectar las posibles mejoras del sistema

Los índices incorporados a un buen sistema de indicadores pueden ser útiles para establecer juicios razonables sobre el grado en que las evidencias aportadas permiten emprender acciones basadas en el modelo de medida desarrollado; para redefinir los propósitos del objetivo de la acción de mejora o del contexto.

Un índice es fiable si arroja los mismos resultados cuando lo utilizan diferentes personas en distintos momentos y en circunstancias no idénticas; es sensible si permite captar los cambios relevantes en la situación y ostenta especificidad cuando sólo detecta los cambios o modificaciones que interesan estudiar, y no otros.

Al usar índices deben asegurarse ciertas condiciones de medida. Deben ser observables, es decir, definir una realidad que pueda ser replicada y verificada, con fuentes que sean accesibles para la investigación, dicho de otra manera: es necesario un enfoque empírico.

Se analizará el largo trayecto que va de los años setentas hasta 2010, desde el punto de vista de la competitividad electoral. Desde luego que no se estudiarán todos los factores que inciden en el grado de competitividad que va adquiriendo el sistema de partidos en cada una de sus fases. El estudio se limita a algunos indicadores que ayuden a explicar algunas variaciones claves del proceso. Con estas mediciones obtendremos una aproximación básica pero suficiente; con limitaciones y también con lineamientos para investigaciones posteriores

Junto al registro estadístico de la cronología electoral se han seleccionado algunos indicadores usuales en el análisis de los sistemas de partido. El criterio de selección consiste en escoger las guías principales para determinar, en base a éste y otros criterios, los diversos periodos de sistema de partidos en Zacatecas. Con ello a la vista se proponen, con ciertos fundamentos, varias etapas intermedias entre el viejo sistema de partidos y el nuevo sistema de partidos.

Así, a las transformaciones en la legislación electoral y al diseño de una nueva ingeniería para los órganos electorales, se añaden los cambios medidos en la competencia electoral. En este sentido restringido habremos de referirnos a la evolución del sistema de partidos en Zacatecas.

La periodización que se propone, los criterios que la sustentan y los rasgos principales de cada etapa, seguro que serán discutibles y objetos de una escri-

torio desde otros puntos de vista; no obstante, espero dejar suficientemente establecida mis dos tesis principales: 1) un sistema de partidos ha sido, gradualmente, sustituido por otro, radicalmente diferente. 2) a partir de las elecciones federales de 2003, el nuevo sistema de partidos funciona normalmente.

He renunciado a seguir cualquier tipología sobre los sistemas de partido pues el objetivo es el seguimiento de los eventos principales, desde un punto de vista cuantitativo y en diferentes escenarios electorales dentro del territorio zacatecano. Por eso, la continuidad temporal del análisis coloca las elecciones (federales o estatales) en sucesión ordenada. En la medida de lo posible quiero permanecer muy cerca de los hechos, interpretados en sus relaciones cuantitativas, dejando para otro momento interpretaciones vinculadas a la valoración de las transformaciones electorales, desde un punto de vista político más integrado.

No obstante, como es usual, distinguiré entre competencia electoral, como conjunto estructural de las reglas para disputar el mercado electoral y competitividad electoral, como un momento, como una actualización de las reglas de competencia definidas en el sistema de partidos.

Así, pues, en la competencia electoral se incluyen las normas, las instituciones y las prácticas instrumentales del proceso electoral, especialmente las estructuras y procedimientos definidos en las leyes electorales para disputar los cargos de elección popular. Supone, también, la presencia de dos o más partidos efectivos y cierta equidad en la contienda.

La competitividad electoral, por otra parte, supone la competencia misma, es decir, parte del supuesto de que hay disputa electoral. La competitividad electoral se refiere a la fuerza de los partidos políticos, según los resultados de los cómputos electorales; la competitividad se refiere al grado que alcanza la competencia electoral, a que tan reñidas son las elecciones y que tan fuertes son los partidos, según la distribución de los votos y las asignaciones de los lugares en disputa.

La competitividad es una dimensión cuantitativa de la competencia. Es un concepto que, por medio de varios indicadores, expresa la distribución de las fuerzas electorales, el grado de su desarrollo y su representación conquistada en el conjunto de los cargos a disputar en una elección determinada. De hecho, podría haber competencia electoral sin competitividad. No se trata sin las elecciones son o no disputadas, se trata de medir lo reñido de la disputa, según la fuerza numérica de los partidos en la contienda y como queda la distribución de fuerzas en los resultados electorales.

En el período que se investiga llama la atención la permanencia de cuatro partidos políticos:

PAN PRI, PRD y PT; por ello, las tablas y los índices se refieren a ellos principalmente. La persistencia de estos partidos se acompaña por la erosión de los partidos en el gobierno y la madurez del sistema para los diferentes espacios de alternancia. De elecciones no competidas se pasó a los comicios con varias opciones en intensa competencia política implicando el aumento de la competitividad. Termina al control monopólico, arriba la pluralidad y emergen competidores con posibilidades equiparables de victoria, con resultados muy reñidos y con alternancias en distintos espacios en disputa efectiva.

2. DEFINICIONES OPERATIVAS DE LOS ÍNDICES ELECTORALES

Las variaciones en cada elección, federal o estatal, y los indicadores de los cambios que estén ocurriendo en el sistema se referirán al análisis de la votación válida, entendida como la suma de los votos de todos los partidos competidores en una elección determinada. Los conceptos correspondientes se han tomado de Francisco A. Ocaña y pablo Oñate: *Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo.* (<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760050>), consultada el día 12 de enero de 2011).

Concentración del voto

Es un indicador sencillo, mide el porcentaje acumulado por los dos partidos punteros. Indica el rendimiento global logrado por los dos partidos con mayor preferencia entre los votantes. Es un factor a considerar en el momento la formación de mayorías para la gobernabilidad. Su rango, en porcentaje, va de un valor superior a 0 hasta 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$CV = P_1 + P_2$$

Donde P_1 es el porcentaje del partido ganador y P_2 es el porcentaje del partido que quedó en segundo lugar.

Margen de Victoria

Mide la distancia en el porcentaje de votos entre los dos partidos más votados, P_1 y P_2 . Mide, pues, que tan reñida fue una elección determinada. A menor margen de victoria, más reñida será una elección. Su rango, en porcentaje, va de 0 a 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$MV = P_1 - P_2$$

Donde MV es el Margen de Victoria, P_1 es el porcentaje ganado por el primer partido y P_2 es el porcentaje logrado por el segundo partido.

Competitividad Electoral

Es un indicador sencillo para dar una primera idea de qué tan competitiva fue una elección ya realizada. Es el complemento porcentual del Margen de Victoria, traduciendo a otro nivel el grado de desafío enfrentado por el partido ganador. A mayor Competitividad Electoral, mayor será el nivel alcanzado por la competencia electoral. Su rango, en porcentaje, va de 0 a 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$CE = 100 - MV = 100 - (P_1 - P_2)$$

Donde MV es el Margen de Victoria.

Desarrollo de la Oposición

Es un indicador agregado del potencial opositor logrado por el conjunto de los partidos perdedores en una elección dada. Es el porcentaje acumulado entre todos los partidos diferentes al partido triunfador. Determina si el voto opositor es mayoritario o minoritario, dependiendo de si el partido triunfador ganó con mayoría relativa o mayoría absoluta. Su rango, en porcentaje, va de 0 a 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$DO = \sum P_i$$

Donde P_i es el porcentaje de votación lograda por el i ésimo partido, con i moviéndose desde 1 hasta n , el número de partidos compitiendo en la elección de que se trate.

Fuerza de la Oposición

Es un indicador complejo del peso electoral alcanzado por todos los partidos opositores comparado con el peso neto del partido triunfador. Entre más alto es el índice, más poderoso es el conjunto de los partidos de oposición. El indicador combina, en un doble cociente, varios elementos de la elección de que se trate: el porcentaje acumulado por los partidos perdedores, el porcentaje del partido ganador y el número de partidos en la competencia. El desarrollo de la oposición se modula doblemente: en un primer momento al compararlo con el tamaño porcentual del partido ganador y, en un segundo momento, al ponderarlo con el número de partidos en competencia. Su rango, en porcentaje, va de 0 a 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$FO = 100(DO / P_1) / (NP-1) = 100(\sum P_i / P_1) / (NP-1)$$

Donde $NP > 1$ es el número de partidos que han competido en una elección determinada.

Debido al divisor $(NP - 1)$ y para un valor fijo del numerador, el peso electoral del conjunto de la oposición dependerá de su fragmentación en la competencia electoral. El indicador provee un valor límite cuando $DO > P_1$, momento en que el partido ganador ha triunfado por mayoría relativa y, en consecuencia, el cociente $DO / P_1 > 1$.

Peso de la Segunda Fuerza

Es un indicador de competitividad localizada o parcial. Mide el peso de la segunda fuerza en relación a la primera.

Para el retador, el índice asume un valor límite interesante cuando el porcentaje de la segunda fuerza es la mitad del porcentaje de la primera. Su rango, en porcentaje, va de 0 a 100. Su fórmula puede escribirse así:

$$PSF = 100P_2/P_1$$

Fragmentación

Este indicador opera de acuerdo al número y tamaño de los partidos políticos. Es un indicador complejo para medir el aspecto electoral de la dispersión del poder político. Evalúa la relación entre el número de partidos y su tamaño, tanto como la competitividad interpartidista, permite evaluar la dispersión de la competencia electoral en una elección dada, mediante un estimador de la dispersión de las preferencias electorales de los votantes, interpretadas en términos de probabilidad. La fragmentación estima la probabilidad de que dos votantes cualesquiera, seleccionados aleatoriamente, sufraguen por partidos diferentes en una elección dada. Su rango va de 0 a 1; desde la concentración máxima (sólo compite un partido) hasta la dispersión completa, donde cada elector votaría por partidos diferentes, es decir, habría tantos partidos como votantes. Su fórmula puede escribirse así:

$$F = 1 - \sum (P_i)^2$$

Donde P_i es la proporción de la votación alcanzada por el i ésimo partido.

En una legislatura se interpretaría como la probabilidad de que dos parlamentarios, elegidos al azar, pertenezcan a partidos diferentes. P_i sería el porcentaje de diputados del i ésimo partido con representación en esa legislatura.

Número Efectivo de Partidos

Es un indicador que traduce el tamaño de los partidos en una elección dada y, también, si un partido tiene contrapesos. El índice del número efectivo de partidos expresa el número de partidos, hipotéticos de idéntico tamaño, que producen un efecto similar en la fragmentación del sistema a aquel que tienen los partidos de distinto tamaño existentes en la realidad. Su rango, en valores positivos va de 1 en adelante. Su fórmula puede escribirse así:

$$NEP = 1 / \sum (P_i)^2 = 1 / (1 - F)$$

Donde P_i es la proporción de la votación alcanzada por el i ésimo partido y F es el índice de fragmentación.

Como suele ser frecuente, el número efectivo de partidos en una elección determinada puede ser diferente al número efectivo de partidos en una legislatura. No obstante, el NEP también es útil para detectar los momentos de evolución del sistema de partidos dentro de una legislatura.

Grado de monopolio

Se utilizará el llamado índice de Herfindhal, también llamado índice de Herfindahl–Hirschman, definido como la suma de las cuotas del mercado al cuadrado de las n empresas que lo componen. En el ámbito electoral las cuotas corresponden a las proporciones p de votos obtenidos por cada partido en la contienda. Es un índice de concentración o monopolio.

$$H = \sum (p_i)^2$$

Donde p_i es la proporción de votación lograda por el i ésimo partido, con i moviéndose desde 1 hasta n , el número de partidos compitiendo en la elección de que se trate.

El índice alcanza su valor mínimo, la concentración mínima $1/n$, cuando todos los partidos tienen la misma cuota o proporción de votos. Su valor máximo es 1, la concentración máxima, el monopolio absoluto.

El índice es una medida del tamaño de los partidos en relación a cada contienda en concreto e indica el tamaño de la competencia entre los partidos políticos.

3. UNA VISIÓN RÁPIDA DE LOS CAMBIOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Para un rápido vistazo de la evolución del sistema y sus cambios fundamentales, se hará un recuento de los momentos cruciales en los cambios del índice de competitividad electoral. Tan sólo de las elecciones presidenciales en soledad de 1976 a las elecciones de diputados federales en 1979, índice de competitividad saltó de 2.02 a 18.91.

En el período que va de 1980 a 1988, con la ruptura inducida por la corriente democrática dentro del entonces partido oficial, se rompe el sistema del partido hegemónico y el índice de competitividad salta de 10.4 hasta 43.7. Sin duda alguna, el análisis longitudinal de los valores del índice explica una transición desde una situación de elecciones no competitivas hasta una situación de elecciones competitivas.

En el período que va de 1989 a 1995, con el desarrollo de las oposiciones, vuelve a cuadruplicarse el índice de competitividad. El primer partido en contienda no logra la mayoría absoluta de los sufragios, perdiendo así su hegemo-

nía; dicho de otra manera: la oposición acumula, en conjunto, más votos que el partido ganador: ha nacido un nuevo sistema de partidos.

En el período que va de 1997 a 2001, la competitividad electoral se mueve desde un valor de 75.38 hasta un valor pico de 96.57, arraigándose la tendencia de las elecciones reñidas dentro de la consolidación del nuevo sistema.

En el período que va de a 2003 a 2010, la competitividad electoral presenta un carácter oscilatorio, típico del funcionamiento normal del nuevo sistema de partidos. Las elecciones siguen siendo reñidas en un nuevo contexto.

En síntesis, se puede afirmar que el desarrollo de la competitividad electoral ha marcado el cambio político en las últimas décadas. En 1979 irrumpe la pluralidad, en 1988 termina el ciclo de la competencia limitada, en 1995 se quiebra el sistema de partido hegemónico que había prevalecido por décadas en Zacatecas, para 2001 se ha consolidado el nuevo sistema y, desde entonces, hasta 2010, el nuevo sistema se probado en su funcionamiento normal.

El estudio sistemático de la competitividad electoral en las elecciones que abarcan el período de 1974 hasta 2010, demuestra que el sistema de partidos transitó de un estado de competencia muy limitada o nula, casi un mecanismo ritual para ratificar a los candidatos del partido en el poder, hasta un estado de competitividad con campañas genuinas, intensas y resultados muy reñidos con momentos de alternancia.

La creciente competitividad electoral también impulsó un sistema de leyes electorales más justas y la renovación de los órganos electorales, dando mayor equidad a las contiendas y más certeza a los resultados, procesos inéditos hace algunas décadas.

Gracias al desarrollo de la competitividad, los procesos electorales ganaron interés entre los principales actores políticos en el Estado. Buscando el encuentro con los perfiles del electorado aparecieron y desaparecieron partidos políticos al calor de la contienda electoral.

En ese marco de sucesivas reformas electorales se registró un acelerado crecimiento de los partidos de oposición, llevando una nueva composición –sin mayoría del primer partido– a la legislatura, la alternancia en el Poder Ejecutivo y municipal entre varios partidos. Desde un sistema de monopolio se transitó a un sistema plural de fuerzas políticas.

La tendencia mostrada por el índice de competitividad electoral sugiere que la competitividad electoral es fundamental para la renovación, fortalecimiento y funcionamiento normal del sistema de partidos y, con ello para el desarrollo de la democracia en Zacatecas. El nuevo sistema de partidos es una pieza fundamental en el sistema político zacatecano.

La competitividad impulsó la liberalización del sistema, la apertura, la legitimación del disenso, el asentamiento de la oposición y la competencia genuina entre destinas fuerzas políticas. Estos procesos, a su vez, tuvieron un efecto sensible en las el crecimiento y extensión de las libertades civiles de asociación, de libre pensamiento y de libertad de expresión.

4. EL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS EN ZACATECAS

En el lapso que se investiga (1970–2011), ocurrieron varios cambios en la integración de los poderes públicos. Lo más destacado se ubica en la alternancia de partidos políticos en el poder ejecutivo, tanto del estado como de los municipios. Pero también ocurrieron cambios en la composición de la Legislatura y de los ayuntamientos. Ya se ha insistido en que el partido mayoritario, en cierto momento, pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados; incluso, en ocasiones, no logra la mayoría simple, dándose el fenómeno de los gobiernos divididos y compartidos.

TABLA 2.1. RESULTADOS ELECTORALES Y PARTIDOS MÁS VOTADOS.

ELECCIÓN	PAN	PRI	PRD	PT	OTROS	VÁLIDOS	TOTAL
1974 G	0	300919	0	0	0	300919	301274
1976 PR	0	293084	0	0	3599	296683	300985
1979 DF	12049	174822	4526	0	9336	200733	203493
1980 G	8756	201843	2239	0	2668	215506	215506
1982 PR	39859	347836	6903	0	8995	403593	412136
1983 DL	15563	236395	4727	0	3431	260116	260116
1985 DF	25815	268555	10838	0	8840	314048	317452
1986 G	11962	348223	8868	0	1760	370813	370813
1988 PR	30584	192670	13363	0	51543	288160	288160
1989 DL	11680	145499	9855	0	6888	173922	173922
1991 DF	33027	276649	25837	12740	17390	365717	380357
1992 G	41496	226811	42057	9716	3260	323340	323340
1994 PR	116434	310237	45412	21494	8863	502440	516062
1995 DL	119786	189100	44775	34067	12992	400720	412603
1997 DF	107822	210755	58551	26719	14103	418077	428943
1998 G	63974	183490	213019	20945	12	481440	501456
2000 PR	169837	197336	117375	0	11178	495726	508626
2001 DL	90812	133259	148160	38707	23672	434610	448894
2003 DF	48239	109913	176283	20657	21537	376629	387054
2004 G	73620	168624	233266	0	13901	489411	504063
2006 PR	167806	128392	187088	0	19741	503027	525275
2007 DL	110235	128871	165502	73055	33546	511209	527442
2009 DF	86609	99369	168753	54104	54454	463289	483342
2010 G	111613	284327	152897	91482	0	640319	658212

Fuentes: México Electoral (BANAMEX), IFE, IEEZ. Cálculos del autor.

Son situaciones conocidas y sobre ellas han escrito sociólogos y politólogos diversos. Pero es posible ir más allá de esta visión de los hechos y penetrar en lo profundo de los cambios estructurales del sistema. Para este esfuerzo de abstracción, este análisis prescinde de siglas y personalidades, para mejor resaltar las mutaciones internas del sistema de partidos. Se quiere enfatizar que lo nuevo no se refiere a la alternancia o a los movimientos de mayorías y mi-

norías, aunque los presupone por la naturaleza de los procesos electorales. Lo nuevo está en la legislación, ya mencionada en otro apartado, y en los cambios en la estructura del sistema de partidos, consecuencia de los resultados en cada proceso electoral.

En lo que sigue, todos los cálculos están referidos a la tabla 2.1.

TABLA 2.2. EL GERMEN DEL NUEVO SISTEMA

Índices electorales	1974 G	1976 PR	1979 DF
Concentración del voto	100	99.6	93.09
Desarrollo de la oposición	0	1.21	12.91
Margen de victoria	100	97.98	81.09
Competitividad electoral	0	2.02	18.91
Peso de la segunda fuerza	0	0.82	6.89
Fuerza de la oposición	0	1.23	2.47
Fragmentación	0	0.02	0.24
Grado de monopolio	1	0.98	0.76
Número efectivo de partidos	1	1.02	1.31

EL GERMEN DEL NUEVO SISTEMA. El periodo de inicio va de 1974 a 1979. Como se puede ver, después de la reforma electoral de 1977–19178, se mueven los índices electorales de interés. Ya en 1979, hay leves modificaciones en todos los casos, pero son apreciables los avances en los índices considerados: el desarrollo de la oposición supera el diez por ciento, aumenta el peso de la segunda fuerza y crece la fuerza de la oposición y aumenta la fragmentación del voto; sin embargo, si bien disminuye la concentración del voto, sigue siendo muy alta, el margen de victoria es enorme, le grado de monopolio es muy alto y el número efectivo

de partidos es, prácticamente, uno. La pluralidad ha irrumpido y comienza a insertarse en el sistema de partidos.

TABLA 2.3. EL QUIEBRE DEL VIEJO SISTEMA

Índices electorales	1980 G	1982 PR	1983 DL	1985 DF	1986 G	1988 PR
Concentración del voto	97.72	96.06	96.86	93.73	97.13	77.48
Desarrollo de la oposición	6.34	13.82	9.12	14.49	6.09	33.14
Margen de victoria	89.6	76.31	84.9	77.29	90.68	56.25
Competitividad electoral	10.4	23.69	15.1	22.71	9.32	43.75
Peso de la segunda fuerza	4.34	11.46	6.58	9.61	3.44	15.87
Fuerza de la oposición	1.13	2	1.67	2.42	0.93	7.08
Fragmentación	0.12	0.25	0.17	0.26	0.12	0.53
Grado de monopolio	0.88	0.75	0.83	0.74	0.88	0.47
Número efectivo de partidos	1.14	1.33	1.2	1.35	1.13	2.13

EL QUIEBRE DEL VIEJO SISTEMA (DE LA APERTURA A LA FRACTURA). En la siguiente etapa de la evolución del sistema de partidos (1980–1988) los cambios son decisivos: para 1988, disminuye notablemente la concentración del voto, se cuadruplica la competitividad electoral, el desarrollo de la oposición ocupa la tercera parte del voto efectivo, en un salto espectacular de 1980 a 1988, se abate el margen de victoria, se triplica el peso de la segunda fuerza, se multiplica por siete la fuerza de la oposición, se multiplica por cinco la fragmentación electoral y en consecuencia se dobla el grado de monopolio del sistema y, por primera vez, se registra un incremento en el número efectivo de partidos políticos.

TABLA 2.4. EL NACIMIENTO DEL NUEVO SISTEMA

Índices electorales	1989 DL	1991 DF	1992 G	1994 PR	1995 DL
Concentración del voto	90.37	84.68	83.15	84.92	77.08
Desarrollo de la oposición	16.34	24.33	29.85	38.25	52.81
Margen de victoria	76.94	66.61	57.14	38.57	17.3
Competitividad electoral	23.06	33.39	42.86	61.43	82.7
Peso de la segunda fuerza	8.03	11.94	18.54	37.53	63.35
Fuerza de la oposición	4.88	3.57	10.64	7.74	13.99
Fragmentación	0.29	0.41	0.47	0.55	0.67
Grado de monopolio	0.71	0.59	0.53	0.45	0.33
Número efectivo de partidos	1.41	1.7	1.9	2.25	3.01

EL NACIMIENTO DEL NUEVO SISTEMA. EL DECLINAR DEL PARTIDO CASI ÚNICO Y EL ASCENSO DE LAS OPOSICIONES. Al observar las modificaciones de los índices electorales en este período, se pueden constatar cambios fundamentales que permiten postular el nacimiento del nuevo sistema de partidos políticos en el sistema electoral de zacatecas, en su doble aspecto, local y federal. Disminuye la concentración del voto, por primera vez, el desarrollo de la oposición supera al partido mayoritario, quien ya no alcanza la mayoría de los sufragios, se derrumba el margen de victoria y se dispara la competitividad electoral, el peso de la segunda fuerza es dos tercios del peso correspondiente al partido mayoritario, la fragmentación del voto alcanza un máximo superior al de 1988 y, en consecuencia, disminuye drásticamente el grado de monopolio en el sistema, lo cual se refleja en el incremento del número efectivo de partidos en la contienda que llega a tres por primera vez en las últimas décadas. En resumen: hay pluralidad política, el partido principal ya no logra la mayoría de los votos, el margen de victoria es menor al veinte por ciento, es muy alta la competitividad electoral, ya no hay monopolio electoral y el número efectivo de partidos en la contienda

llega a tres, por primera vez en las dos décadas anteriores; en síntesis: un nuevo sistema de partidos ha nacido en zacatecas.

LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA. En este período (1997–2001), los oscilan los índices electorales pero tienden a conservar las dimensiones del nuevo sistema de partidos, pero sin llegar a los cambios sustanciales de los períodos anteriores. Se conserva la pluralidad política, el partido principal no logra la mayoría de los sufragios, la oposición ocupa las dos terceras partes del voto válido, se abate el margen de victoria, persiste la alta competitividad electoral, crece la segunda fuerza hasta ser casi equiparable a la primera, se arraiga la fuerza de la oposición, la fragmentación electoral habla de opciones efectivas para los ciudadanos, el grado de monopolio llega al mínimo de las dos décadas anteriores y el número efectivo de partidos casi llega a cuatro. Es decir, persisten la pluralidad política, la competencia electoral efectiva, ningún partido logra la mayoría absoluta y, en síntesis, se consolida el nuevo sistema de partidos en Zacatecas.

EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DEL NUEVO SISTEMA. En esta etapa (2003–2010) se puede comprobar que los índices de interés se mueven en diferentes rangos, sin modificar sustancialmente las dimensiones del período anterior, lo cual ratifica la permanencia de las principales dimensiones del nuevo sistema de partidos, es decir, su funcionamiento estable en cuanto a: la alta competitividad electoral, el peso de la segunda fuerza, el desarrollo y el peso de la oposición, la ausencia de monopolio electoral, la autenticidad de las opciones para los ciudadanos y el despunte de un cuarto partido efectivamente en contienda.

TABLA 2.5. LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA

Índices electorales	1997 DF	1998 G	2000 PR	2001 DL
Concentración del voto	76.2	82.36	74.07	64.75
Desarrollo de la oposición	49.56	55.75	60.19	65.91
Margen de victoria	24.62	6.13	5.55	3.43
Competitividad electoral	75.38	93.87	94.45	96.57
Peso de la segunda fuerza	51.16	86.14	86.06	89.94
Fuerza de la oposición	14.04	42	30.24	27.62
Fragmentación	0.66	0.64	0.67	0.74
Grado de monopolio	0.34	0.36	0.33	0.26
Número efectivo de partidos	2.9	2.77	3.01	3.8

LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA. En este período (1997–2001), los oscilan los índices electorales pero tienden a conservar las dimensiones del nuevo sistema de partidos, pero sin llegar a los cambios substanciales de los períodos anteriores. Se conserva la pluralidad política, el partido principal no logra la mayoría de los sufragios, la oposición ocupa las dos terceras partes del voto válido, se abate el margen de victoria, persiste la alta competitividad electoral, crece la segunda fuerza hasta ser casi equiparable a la primera, se arraiga la fuerza de la oposición, la fragmentación electoral habla de opciones efectivas para los ciudadanos, el grado de monopolio llega al mínimo de las dos décadas anteriores y el número efectivo de partidos casi llega a cuatro. Es decir, persisten la pluralidad política, la competencia electoral efectiva, ningún partido logra la mayoría absoluta y, en síntesis, se consolida el nuevo sistema de partidos en Zacatecas.

EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DEL NUEVO SISTEMA. En esta etapa (2003–2010) se puede comprobar que los índices de interés se mueven en diferentes rangos, sin modificar sustancialmente las dimensiones del período anterior, lo cual ratifica la permanencia de las principales dimensiones del nuevo sistema de par-

tidos, es decir, su funcionamiento estable en cuanto a: la alta competitividad electoral, el peso de la segunda fuerza, el desarrollo y el peso de la oposición, la ausencia de monopolio electoral, la autenticidad de las opciones para los ciudadanos y el despunte de un cuarto partido efectivamente en contienda.

TABLA 2.6. EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DEL NUEVO SISTEMA

Índices electorales	2003 DF	2004 G	2006 PR	2007 DL	2009 DF	2010 G
Concentración del voto	75.99	82.45	70.55	57.58	57.87	68.28
Desarrollo de la oposición	53.06	52.55	62.81	67.63	63.58	55.6
Margen de victoria	17.62	13.26	3.83	7.17	14.98	20.53
Competitividad electoral	82.38	86.74	96.17	92.83	85.02	79.47
Peso de la segunda fuerza	62.35	72.29	89.69	77.87	58.88	53.78
Fuerza de la oposición	11.34	36.6	42.22	34.81	24.93	41.74
Fragmentación	0.68	0.63	0.68	0.76	0.77	0.7
Grado de monopolio	0.32	0.37	0.32	0.24	0.23	0.3
Número efectivo de partidos	3.08	2.69	3.17	4.22	4.29	3.28

CONCLUSIONES. Se comprueba la vigencia de un nuevo sistema de partidos en zacatecas, construido en el lapso que va de 1979 a 1995, que arriba a su afianzamiento entre 1997 y 2001 y demuestra su estabilidad y madurez en el tramo final en estudio, desde 2003 hasta 2010. Los cambios son enormes. Sólo para resumir los momentos fundamentales véase la tabla siguiente, donde se consignan las mutaciones del sistema de 1979 a 1995, destacando la semejanza de casi todos los índices de 1995 con los correspondientes de 2010.

TABLA 2.7. MUTACIONES DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Índices electorales	1979 DF	1988 PR	1995 DL	2010 G
Concentración del voto	93.09	77.48	77.08	68.28
Desarrollo de la oposición	12.91	33.14	52.81	55.6
Margen de victoria	81.09	56.25	17.3	20.53
Competitividad electoral	18.91	43.75	82.7	79.47
Peso de la segunda fuerza	6.89	15.87	63.35	53.78
Fuerza de la oposición	2.47	7.08	13.99	41.74
Fragmentación	0.24	0.53	0.67	0.7
Grado de monopolio	0.76	0.47	0.33	0.3
Número efectivo de partidos	1.31	2.13	3.01	3.28

5. INTEGRACIÓN DE LAS
LEGISLATURAS DE ZACATECAS (1971–2013)⁴¹

Como se sabe, la integración de las legislaturas no registra fielmente los cambios en los resultados electorales. No obstante, en la tabla siguiente se pueden apreciar momentos correlativos a las principales etapas de la gestación estructural del nuevo sistema de partidos.

⁴¹ El autor presentó una versión más extensa de este resumen en la Maestría en Estudios Electorales de la Universidad Autónoma de Zacatecas, el día 9 de octubre de 2008.

TABLA 2.8. ZACATECAS. INTEGRACIÓN OFICIAL DE LAS LEGISLATURAS 1971-2013

Legislatura	Período	PAN	PRI	PRD	PT	OTROS	TOTAL
XLVII	1971 - 1974	0	11	0	0	0	11
XLVIII	1974 - 1977	0	13	0	0	0	13
XLIX	1977 - 1980	0	13	0	0	0	13
L	1980 - 1983	4	13	0	0	0	17
LI	1983 - 1986	2	14	1	0	0	17
LII	1986 - 1989	2	13	2	0	0	17
LIII	1989 - 1992	2	15	2	0	2	21
LIV	1992 - 1995	2	15	2	1	0	20
LV	1995 - 1998	6	20	2	2	0	30
LVI	1998 - 2001	6	12	10	2	0	30
LVII	2001 - 2004	4	10	13	2	1	30
LVIII	2004 - 2007	4	6	15	4	1	30
LIX	2007 - 2010	6	7	10	4	3	30
LX	2010 - 2013	6	6	5	4	9	30

Fuentes: www.congresoac.gob.mx, 8 de octubre de 2008.
www.ieez.org.mx, 10 de enero de 2011.

Hasta 1980, la composición de la Legislatura es unipartidista; pero en ese año, como consecuencia de las reformas electorales nacionales y locales de 1977–1979, se da entrada al pluralismo político según la fuerza electoral de cada partido, modulada inequitativamente por los votos del partido mayoritario. En todos los caso el partido mayoritario se lleva las diputaciones de mayoría relativa y los partidos de oposición sólo obtienen diputaciones de representación proporcional.

En 1983 crece el pluralismo y ya se registran Diputados Locales de tres partidos políticos, aunque la presencia del partido mayoritario le asegura la mayoría calificada en la composición de la Legislatura. Los partidos de oposición sólo obtienen diputaciones de representación proporcional.

En 1989 crece el pluralismo y ya se registran Diputados Locales de cuatro partidos políticos, aunque la presencia del partido mayoritario le asegura la mayoría calificada en la composición de la Legislatura. Los partidos de oposición sólo obtienen diputaciones de representación proporcional.

En 1992 otro partido político logra un asiento de representación proporcional y el pluralismo en la cámara se mantiene con cuatro expresiones diferentes. La fuerza del partido mayoritario le asegura la mayoría calificada en la composición de la Legislatura. Los partidos de oposición sólo obtienen diputaciones de representación proporcional.

Esta situación se mantiene hasta 1998, año en que el partido mayoritario pierde la mayoría en la Legislatura y la pluralidad crece en intensidad, ya no sólo en cantidad. A partir de ese momento, el partido mayoritario deja de tener la mayoría de los asientos en la Legislatura, los partidos de oposición ganan diputaciones de mayoría relativa y la pluralidad se torna más variada.

De 2001 en adelante, la pluralidad política dentro de la Legislatura es desarrolla cada vez más. Se acentúan los problemas de gobernabilidad, ya presentes desde 1998, año en que ningún partido política logra la mayoría simple en la Cámara de Diputados.

En términos formales, de acuerdo a la asignación oficial del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la LX Legislatura (2010–2013) es la que contiene una mayor diversidad política. Las alianzas dentro de la Legislatura, para lograr las mayorías necesarias para gobernar, son ya práctica cotidiana en el nuevo sistema de partidos políticos.

6. ¿REELECCIÓN DE DIPUTADOS? ¿Y PARA QUÉ?⁴²

Una de las novedades que circulan entre la clase política —local y nacional— es la propuesta de reelección de diputados (y también ¿por qué no? Senadores, presidentes municipales, gobernadores y —con timidez— del presidente de la república) Comentaré solamente la propuesta relativa a la reelección de diputados (locales o federales, no importa) Sin embargo, de entrada, señalaré una contradicción en la propuesta misma: ¿por qué no se indaga —por medio de algún procedimiento confiable— lo que piensan los ciudadanos? Me refiero a la masa de más de 850 mil votantes zacatecanos, inermes ante cualquier reforma que lleve a la autorreproducción —legalizada en las urnas— de porciones significativas de la clase política, una clase que no termina por parecer productiva ante un buen sector de quienes no hacen de la política su ocupación principal. Quizá la cuestión podría plantearse bajo la forma de una tosca broma: ¿está de acuerdo con la clonación indefinida de los diputados actuales o futuros?

Hay argumentos a favor y en contra. Comentaré algunos argumentos que he escuchado a favor de la reelección. De manera arbitraria los he bautizado con algún sobrenombre; en algunos casos he creído conveniente recurrir a los esquemas de razonamiento intuitivo que proporciona el humor, como una vía más inmediata de convencimiento. En otros casos trataré de evidenciar por qué son insuficientes y en algunas ocasiones falaces, o bien, van contra la experiencia parlamentaria reciente. Veamos.

1. EL PURISTA. Se afirma que sólo se respeta la voluntad popular cuando el electorado puede elegir (y reelegir) libremente a sus representantes. Este argumento descansa en dos conceptos muy sugerentes: “libertad” y “voluntad popular”; pero también son dos abstracciones que admiten interpretaciones múltiples. Además, no está muy claro qué se quiere decir. La reminiscencia o nostalgia por una democracia “directa” parece olvidar que, de entrada, se trata de elegir representantes para un órgano soberano, que no es el pueblo (o el electorado), sino que lo representa; es, pues, democracia delegada. ¿Quién no desea una libertad pura y absoluta? ¿Quién puede decirnos, para México y Zacatecas, que significaría tal libertad? La voluntad popular no es homogénea, ni existe una sola manera de medirla. En un —supuesto, pero no inverosímil— resultado electoral en un distrito de mayoría: el candidato que busca la reelección alcanza el 35 % de los votos, sus competidores logran, digamos, 30 % uno, 20 % otro y 15 % el restante. ¿Cuál fue la voluntad popular, considerada como un todo, según se deduce del texto del primer argumento?
2. EL DEVOTO DE SU ELECTORADO. Con la reelección los representantes populares atenderán mejor a su electorado; esto los obligaría a buscar mayor distancia frente a los intereses y presiones de sus partidos. Parece benévolo el argumento y hasta encomiable, porque busca extender la libertad hasta los aprisionados representantes del pueblo. La cuestión es si tales cadenas existen, pues justamente las candidaturas se ganan por compromisos de solución en las rudas disputas internas de los grupos en todos los partidos políticos. Por otra parte esta idea de diputados distantes de sus direcciones partidistas tiende a propiciar la disolución de las fracciones parlamentarias. Eventualmente, podría llevar a la pulverización de las cámaras y a la imposibilidad de acuerdos y al abandono de las agendas legislativas, ahí donde existan. Por otra parte, con la actual legislación electoral, todos los candidatos deberán ser propuestos y registrados por un partido político. ¿Se quiere abrir la posibilidad de

⁴² Ponencia del autor presentada al *Foro Ciudadano*, en Zacatecas, en abril de 2002.

candidaturas independientes de los partidos políticos? ¿Cómo afectaría esto a los modelos de financiamiento público? Finalmente estaría el peligro —con los actuales métodos de hacer campañas electorales— de que se formaran verdaderas maquinarias políticas especializadas en la generación, mantenimiento y reproducción de cacicazgos electorales y masas clientelares cautivas.

3. EL CUENTO DE HADAS. Con la reelección no se desperdicia el talento político y la experiencia; la ciudadanía disfruta por mucho tiempo a sus líderes más destacados; simultáneamente va podando las ramas estériles y arrancando a la mala hierba. Este argumento supone, de ahí su carácter falaz, que el ejercicio político, los procesos electorales y la vida parlamentaria se amalgaman en una especie de espejito mágico, el cual iría mostrando a la ciudadanía una rigurosa clasificación de los diputados en buenos, malos y mediocres (sea eso lo que sea); al mismo tiempo, la reelección serviría como una criba, la cual, al paso del tiempo, sólo dejaría en el poder a los políticos más ejemplares. Colorín colorado...
4. MEZQUINO Y AD HOMINEM. Estás contra la reelección por que tú quieres ser diputado. No vale mucho la pena comentarlo; sin embargo, este argumento omite la sencilla circunstancia de que TODOS los contendientes del diputado que postula su reelección, quieren ser diputados; y quieren serlo sacando al que esté en ese momento. Qué desconsiderados ¿verdad?
5. CONTRAPRINCIPIO DE PETER. Es demasiado corto el período de un diputado; no es suficiente para concluir las obras y las reformas que han planeado; de no reelegirlos se pierde la continuidad en la administración pública y el ciudadano se desconcierta y se ve afectado por tanto cambio. Aparte de su intrínseco carácter inmovilista, este argumento abona por la perpetuación de la improvisación personal: deja en manos de los grandes hombres (y mujeres) la realización de las obras y las reformas con las que sueña el pueblo; la mejor garantía es el funcionario mismo. Así la reelección parecería más benéfica que las políticas de estado, que la administración pública, institucional y profesionalizada y superaría a cualquier servicio civil de carrera. Recordemos el Principio de Peter: “En una jerarquía, todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia”.

6. OPTIMISTA DESAFORADO. La reelección propicia el desarrollo de la carrera parlamentaria, se fortalece el poder legislativo y se limita la improvisación frente a la burocracia de la administración pública al servicio del ejecutivo. La tesis del optimista supone que el universo, en particular el entorno político administrativo que rodea al poder legislativo, está inmóvil, que sólo existe la dinámica para las funciones legislativas. La experiencia reciente en México y Zacatecas es contraria a la tesis del optimista: el profesionalismo, la brillantez y la incompetencia parecen distribuirse de manera homogénea tanto entre los legisladores recién llegados como entre los repetidores en el cargo. No es inusual que un decreto de una legislatura sea sustituido por otro con contenidos opuestos, por la misma legislatura en otro período de sesiones. La fortaleza del poder legislativo no depende de la longevidad funcional de sus integrantes, depende de su actitud ante el ejecutivo (el cual siempre es más fuerte) y del soporte de una estructura profesional en todas sus actividades; por muchos períodos que acumulen los diputados en reelecciones sucesivas, jamás serán expertos en todo. Por otra parte, los puestos de la administración pública que dependen del ejecutivo son más atractivos para los políticos, muchos de los cuales pasan de las funciones legislativas a la administración pública; de esa manera podrían reelegirse justamente los diputados que vieran frustradas sus esperanzas de irse a colaborar con el ejecutivo. El efecto sería todo lo contrario de lo que propone la tesis del optimista.

Quienes están en contra de la reelección argumentan casi de manera simétrica sobre los mismos alegatos que ya he comentado brevemente: la renovación de personas, ideas, intereses, relevos generacionales, diversificación en la participación política, también tomados como valores en sí mismos y no sujetos a las circunstancias. También señalan que la reelección se convierte en el móvil principal del legislador y descuida sus funciones por estar permanentemente en el cortejo de su electorado.

Debe recordarse que el desarrollo de la vida política y del sistema de partidos, así como las normas internas de los institutos políticos favorece, con o sin reelección, el surgimiento y permanencia de grupos que se apoderan de los partidos políticos, que muchos de sus miembros pasan de un cargo a otro, que muchas veces no se postula al mejor candidato (no sé lo que eso pueda significar) sino al candidato que puede cosechar más votos, al candidato con más expectativas de ganar; o bien al candidato que sabe manipular mejor las burocracias internas en los partidos.

Estar a favor o en contra de la reelección depende más del momento político, de las circunstancias, del contexto, del grado de desarrollo de la cultura política. Se debería de considerar que tan libres son las elecciones, si son limpias y sin inducción del voto, si son equitativas entre partido y candidatos; a los métodos de los partidos al momento de escoger o designar a sus candidatos, en particular a la influencia del ejecutivo en la definición final del cuadro de candidatos del partido en el gobierno. Considerar los mecanismo para revocar el mandato de quienes por incapacidad o corrupción no cumplen con sus funciones legislativas; cómo es el control de los gastos de campaña y precampaña; cuales serían los límites de los grandes medios de comunicación; cómo impacta la gran desigualdad social en los esquemas de formación de clientelas electorales; se debería ponderar que tan conveniente es la perpetuación de individuos, grupos y partidos en el poder, considerando nuestra experiencia histórica.

A final de cuentas deberían preguntarse los actores políticos: ¿está maduro el sistema electoral para soportar la reelección? ¿Hay garantías para todos de que no será en detrimento de alguna de las formaciones políticas actuales? ¿Qué tipo de tensiones induciría dentro de la vida de los partidos políticos? ¿No facilitaría la cooptación y no incrementaría la intromisión de expresiones ajenas en la vida interna de los partidos, al momento de designar a sus candidatos? ¿Una vez abierta la puerta de la reelección en el poder legislativo, cuando se debería abrir el portón para la reelección en el poder ejecutivo? Por último, ¿no sería éste un buen tema para estrenar la disposición constitucional sobre referéndum?

TERCERA PARTE

LA ACCIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES EVALUACIONES DEL MOMENTO

*1. IFE: LAS TAREAS QUE VIENEN*⁴³

A 66 días de la jornada electoral del próximo 6 de julio resulta satisfactorio constatar que en Zacatecas, en general, se ha cumplido puntualmente con los plazos y actividades previstos por el COFIPE relativos a la organización y preparación de las elecciones federales, tanto en lo que compete al Consejo Local como a los cinco Consejos Distritales, aunque no con la intensidad que el proceso reclama. Veamos.

Se designaron en tiempo y forma y a propuesta de consenso de los partidos políticos los 30 consejeros electorales de los 5 distritos comprendidos en la entidad. Cada Consejo ha cumplido con lo estipulado en la ley y observamos una creciente participación de los consejeros electorales en el desempeño de sus funciones, además de un rápido aprendizaje de sus posibilidades legales en la conducción de las actividades en cada distrito. Por ejemplo, más del 80% de los consejeros distritales ha participado en los recorridos para verificar que los lugares propuestos para la ubicación de casillas cumplen con los requisitos señalados por el artículo 194 del COFIPE, cubriendo más del 45% de las casillas. También debe mencionarse que en este aspecto se ha dado una significativa participación de los representantes de los partidos políticos en los consejos distritales.

En otro orden, se integró prácticamente la lista nominal de electores con una consistencia superior al 98% respecto del padrón electoral, sin que medie inconformidad de ninguno de los partidos políticos o candidatos, hasta la fecha. Serán más de 700 mil ciudadanos zacatecanos los que podrán ejercer su derecho constitucional al sufragio. Podríamos esperar una gran respuesta del pueblo zacatecano si conjuntamos esfuerzos con los partidos, candidatos y observadores electorales para propiciar y promover, al máximo, la emisión del sufragio, bajo el riguroso compromiso de respeto escrupuloso a los resultados y con la certeza de que todos los votos serán contados, respetándose la opción escogida. Lo ideal sería una votación del 100 % pero sabemos, hasta por las leyes elementales de la probabilidad, que no será posible; sin embargo, no es

⁴³ Ponencia del autor, presentada en la Reunión Estatal de Consejeros Electorales de Zacatecas, efectuada el 30 de abril de 1997. y publicada en *El Sol de Zacatecas*, el 3 de mayo de 1997.

absurdo proponernos la difusión de las garantías que ahora ofrece el proceso electoral para que, en lo que nosotros concierne, propiciar una afluencia importante de los electores registrados en la lista nominal. Una garantía fundamental del proceso es el padrón electoral actualizado. Al respecto, estemos atentos a los resultados de la verificación nacional muestral del padrón.

En el Centro Regional de Cómputo, en Aguascalientes, fueron insaculados más de 100 mil ciudadanos zacatecanos, para ser capacitados dentro del proceso de integración de las mesas directivas de casillas. El plazo debía terminar hoy 30 de abril pero, por decisión del Consejo General, se ha prorrogado 10 días más. Sin embargo, la respuesta ciudadana al llamado del Instituto no ha rebasado el 50 por ciento; seguramente, de aquí al 10 de mayo, este porcentaje aumentará. De cualquier manera, podemos informar al pueblo y a los partidos políticos y a los candidatos que se dispone del universo mínimo para integrar el próximo 14 de mayo —mediante sorteo— el 97% de las 2027 mesas directivas de casilla, con 4 propietarios y 3 suplentes; para, en seguida, proceder a una segunda fase de capacitación específica. Pero, aún cuando Zacatecas está en el noveno lugar a nivel nacional en capacitación electoral, nos preocupa que para cerca de la mitad de las casillas electorales solamente se disponga de 14, o menos, ciudadanos capacitados y aptos para participar en la segunda insaculación. El universo del sorteo es tan reducido que se perdería el efecto aleatorio. Sobre este punto es de la máxima importancia la atención de los consejeros electorales y de los representantes de los partidos políticos, para que las mesas directivas de casillas sean integradas en estricto apego a la ley y con el aval de los partidos políticos, como otro elemento que permita incrementar la confianza hacia el proceso electoral. La tarea no es modesta: necesitamos más de 20 mil funcionarios de casilla entre propietarios, suplentes y reservas.

Los consejeros distritales y los representantes de los partidos políticos han conocido de la propuesta de ubicación de casillas y han realizado varios recorridos para su verificación. Las rutas electorales, los centros de acopio de urnas y actas y, en general, todas las previsiones organizativas para los días y horas previos y posteriores a la jornada electoral son fundamentales; de su eficiencia depende, en gran medida, la credibilidad de los resultados; si somos capaces de dar a conocer, a través del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), y dentro de las siguientes 24 horas, después del cierre de las casillas, un porcentaje considerable de la votación recibida y escrutada, en mucho contribuiremos a disipar dudas y suspicacias y se afirmará nuestro compromiso de transparencia y limpieza, como lo demanda la ciudadanía. Por los informes

de la vocalías distritales de organización y la local correspondiente, podemos esperar tener alrededor del 70% de los resultados de las votaciones antes de las 6 de la tarde del 7 de julio. Conocer un porcentaje como éste dentro de las 24 horas posteriores a la jornada electoral, en mucho contribuiría a disminuir las posibilidades de conflictos postelectorales artificiosos.

También ha concluido, prácticamente, el plazo para el registro de candidatos de mayoría relativa y por la vía plurinominal. Por fortuna, todos los partidos registraron candidatos a diputados de mayoría relativa en todos los distritos electorales. Las campañas políticas están despegando, con mucho entusiasmo en algunos casos, y eso seguramente propiciará el interés de los electores y la afluencia a las urnas. Al respecto, debemos tener presente que algunos de los fines del Instituto según el COFIPE, son (art. 69) contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. En particular, debemos estar atentos a que la propaganda (art. 182) y las actividades de campaña propicien la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijadas por los partidos en sus documentos básicos y, particularmente, en las plataformas electorales que han registrado. Asimismo deberemos vigilar que la propaganda electoral de partidos y candidatos impresa o por medios electrónicos o por cualquier otro medio, evite la calumnia (art. 186), la ofensa o la difamación que denigre a candidatos, partidos, instituciones y terceros y además, en los términos del artículo 7 de la Constitución, se observe el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos (art. 185).

Pero la tarea fundamental que nos obliga y nos reclama es preservar, fortalecer y evidenciar la autonomía del Instituto Federal Electoral en todas sus actividades. Pasó el tiempo en que los organismos electorales certificaban la soledad política de un partido en los comicios; ahora corresponde al IFE garantizar el estricto respeto a la pluralidad ciudadana expresada en las urnas, con independencia de quien resulte triunfador. El 7 de julio sabremos si estuvimos a la altura de lo que la ley demanda.

Muchas Gracias.

2. MÉXICO DIFERENTE: ¿ZACATECAS IDÉNTICO?⁴⁴

El Instituto Federal Electoral es, desde 1990, el encargado de organizar las elecciones federales en nuestro país. El IFE ha organizado tres elecciones: de diputados y senadores en 1991, de Presidente de la República, diputados y senadores

⁴⁴ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 12 de junio de 1997.

el pasado 6 de julio de 1997. La principal característica del IFE actual es su carácter autónomo, su independencia del Gobierno y de los partidos políticos. El IFE plenamente ciudadanizado hizo posible las elecciones más limpias en la historia de México. Un dispositivo muy importante para lograr la credibilidad en el proceso electoral fue la operación del Programa de Resultados Preliminares (PREP), que entregó resultados la misma noche del 6 de julio; resultados que configuraban tendencias objetivas corroboradas, después, por los cómputos distritales oficiales. Los resultados para Zacatecas han desatado una muy interesante polémica. El punto principal en discusión es una aparente excepcionalidad en el comportamiento de los electores zacatecanos en comparación a la dinámica nacional. Trataré de mostrar algunas cifras que indicarían, en mi opinión, que tal punto de vista es erróneo.

1. ABSTENCIONISMO LOCAL SEMEJANTE AL NACIONAL. Efectivamente, la abstención en nuestra entidad alcanzó la cifra de 43.19%, no muy lejana de la marca nacional que se sitúa en 40%, si bien esta última cifra es provisional. (Aclaración: todas las cantidades y porcentajes de 1997 se refieren a la elección de diputados de mayoría relativa).
2. SE ESTABLECIERON LAS BASES PARA UN SISTEMA DE PARTIDOS, IMPRESCINDIBLE EN CUALQUIER DEMOCRACIA. A nivel nacional tres partidos (PAN, PRI, PRD) reciben alrededor del 90% de la votación; en Zacatecas los mismos partidos alcanzan, también, entre los tres, pero con diferentes proporciones, un porcentaje similar (87.91%). Lo que a nivel nacional parece consolidarse en Zacatecas se muestra en germen.
3. EL ESQUEMA DE COMPETENCIA EN LA DIVISIÓN ELECTORAL DEL PAÍS EN CIRCUNSCRIPCIONES SE REPRODUCE EN EL ESTADO A NIVEL DE LOS DISTRITOS ELECTORALES. Así es, tres partidos (PAN, PRI, PRD) compiten en cada una de las cinco circunscripciones electorales en que se divide el territorio nacional, con la diferencia de que el PAN es dominante en la Primera, el PRI en la Segunda y en la Tercera, el PRD en la cuarta y hay un empate técnico entre el PRI y el PRD en la Quinta circunscripción (datos provisionales del PREP). Ahora bien, en Zacatecas compiten, básicamente, los mismos partidos, como las tres fuerzas principales en los cinco distritos electorales de la entidad, pero con algunas diferencias: el PRI es dominante en todos los distritos; invariablemente el PAN es la segunda fuerza política y el PRD es la tercera, excepto en el Distrito 01

donde el PRD y el PT exhiben un porcentaje similar, ligeramente a favor del Partido del Trabajo.

4. EN ZACATECAS LOS PARTIDOS POLÍTICOS MUESTRAN UN COMPORTAMIENTO ELECTORAL ANÁLOGO A SU COMPORTAMIENTO NACIONAL DE 1991 A 1997. Esto lo podemos apreciar mejor en los datos que se muestran a continuación y la gráfica que los acompaña. Los datos que se muestran corresponden al cociente de la votación lograda por cada partido dividida entre la votación total. La gráfica muestra las variaciones del respaldo popular en las urnas para cada partido. Se incluye al Partido del Trabajo pues en algunos momentos mostró niveles de competitividad cercanos al PRD. Para apreciar mejor el comportamiento hemos incluido las elecciones locales de 1992 y 1995. Los datos provienen de los cómputos oficiales del IFE y de la Comisión Electoral del Estado. Los porcentajes fueron calculados por el autor.

Como se observa, de 1991 a 1997, el PRI manifiesta una tendencia a la baja; mientras que el PAN, el PRD y el PT manifiestan una tendencia al crecimiento que no acaba por consolidarse. El PRI se mantiene como la primera fuerza, seguido por el PAN, el PRD y el PT, en ese orden. Con respecto a las elecciones federales de 1994 el PRI desciende en su votación relativa, mientras los demás partidos aumentan su presencia electoral. Sin embargo, con respecto a las elecciones locales de 1995 el PRI y el PRD exhiben crecimiento, pero el PAN y el PT muestran un significativo descenso.

5. CONCLUSIÓN: LOS CIUDADANOS DE ZACATECAS NO SON TAN DIFERENTES AL RESTO DE LOS MEXICANOS EN SU COMPORTAMIENTO ELECTORAL. Creo que, como sucede a nivel nacional, la gente de Zacatecas anda en busca de una alternativa electoral y está procediendo a encontrarla por ensayo y error. Esa búsqueda bien puede explicar la prudente espera para acudir a las urnas en tiempos mejores: cuando perciban una opción ganadora no tradicional.

3. LAS POSIBILIDADES ELECTORALES DE LA DEMOCRACIA⁴⁵

México ha recorrido un camino enorme: desde la indiferencia hacia el voto ciudadano en las décadas recientes, hasta la configuración de un sistema electoral, sustentado en el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Y digo configuración porque lo que está convenido en la Ley todavía no tiene vigencia total en la realidad política de nuestro país.

Los Órganos Electorales, el Gobierno, los Partidos Políticos y sus candidatos no acaban de recuperar la confianza de los votantes en el sistema electoral; lo sorprendente es que —a pesar de ese recelo persistente— el ciudadano se arriesga y acude a sufragar y espera que su voto cuente; incluso se moviliza y acude a las instancias legales exigiendo la efectividad del sufragio, cuando intuye o le consta que ha sido vulnerada la voluntad popular. Por cierto, los políticos inventaron sutiles modalidades para evadir el veredicto de las urnas. Con las llamadas “concertaciones” —públicas unas, otras más discretas, casi íntimas— se enviaba un mensaje a los electores: “tu voto cuenta en mi negociación”. Pero también esta modalidad del fraude sofisticado entró en crisis al ser repudiada por los ciudadanos —que habiendo sufragado— observaban a los líderes partidarios negociar alegremente lo que se suponía el dictamen popular. Más que colocar a un partido o a ciertos candidatos y líderes políticos en el gobierno, los electores quieren, por encima de todo, propuestas para resolver los problemas del país y de sus regiones. En esta búsqueda van ganando terreno los valores tales como sinceridad y honestidad y crece la exigencia, dirigida a los tres principales partidos nacionales, respecto de su compromiso para con la credibilidad y la confianza en los procedimientos institucionales. Sin embargo, la ciudadanía —aún dentro de su desconfianza— percibe que el método electoral se está consolidando como la principal vía hacia la nueva normalidad democrática a la que parece avanzar nuestro país. Así, los mexicanos —y entre ellos, de manera notable, los hombres y mujeres de Zacatecas— están imponiendo la vía electoral como una vía segura al futuro. Esta persistencia en acudir a las urnas, para decidir quién ocupará los cargos de representación popular, ha inaugurado modalidades de convivencia más civilizada, características de las democracias occidentales consolidadas.

No obstante, aún estamos en el camino. El nuevo sistema electoral está en construcción. Cada proceso electoral exhibe sus limitaciones, pero también descubre nuevas posibilidades. La perspectiva de la estabilidad política —den-

tro de la alternancia o con mayorías de diferente signo político en las Cámaras Legislativas— va ganando consenso. La paz social y la estabilidad política, —sustentadas, ambas, en el estricto escrutinio de los votos y en el absoluto respeto a los resultados legítimos expresados en las urnas—, son las condiciones deseables para diseñar el futuro cercano. Es decir, un sistema electoral que garantice el respeto de los triunfos electorales de todos y cada uno de los actores políticos puede ser relevante para el desarrollo nacional.

Una parte muy importante del nuevo sistema electoral es el Instituto Federal Electoral, ahora parcialmente ciudadanizado. Parcialmente en dos sentidos: uno directo que atiende a la presencia de seis Consejeros Electorales designados ante los órganos profesionales del Instituto Federal Electoral en cada Entidad Federativa: las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. La otra es indirecta y tiene que ver con el concepto cabal de la profesionalidad en la rama ejecutiva. Debemos acotar que lo profesional no se agota en las habilidades técnicas, también supone la ética de la imparcialidad y la autocorrección de los errores; dicho de otra manera la profesionalidad del Instituto Federal Electoral es más que el cumplimiento burocrático-formal de las áreas técnicas. La profesionalidad atiende, fundamentalmente, a la vocación cívica de servicio a los ciudadanos, para proporcionarles y poner a su disposición un aparato electoral con eficiencia máxima, que garantice la recepción de su voto, su escrutinio, el cómputo, la pronta difusión de los resultados y una justa evaluación antes y después de la jornada electoral.

Sin embargo, dentro de la rama ejecutiva del Instituto Federal Electoral, todavía subsisten ciertos reflejos condicionados ante la presencia del partido hegemónico tradicional; además, se percibe una sutil o a veces franca resistencia a la presencia y a las funciones legales de supervisión de los consejeros electorales, a quienes, en ocasiones, se les quiere mantener por debajo del umbral de las actividades propias de los observadores electorales. Hay resistencia al escrutinio público, algunos funcionarios electorales no se habitúan a la transparencia a que están obligados en su condición de servidores públicos; peor aún, existen Consejos Electorales Distritales que, olvidando sus deberes primordiales para con la ciudadanía, han degradado su papel de dirección y supervisión, convirtiéndose en validadores sentimentales de cualquier cosa que hagan o dejen de hacer las Vocalías bajo su supervisión. Tal es el caso en el Distrito 05 con cabecera en Juchipila. En este Distrito más del 80% de las MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA fueron prácticamente designadas, al no disponer del universo necesario para proceder al sorteo como lo marca el COFIPE; situación a la que se llegó después de que la Vocalía de Capacitación Electoral y Educación

⁴⁵ Texto del autor, leído en la reunión de los socios de la COPARMEX de Zacatecas, el 18 de junio de 1997 y publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 22 de junio de 1997

Cívica rasuró la lista de ciudadanos capacitados para fungir como funcionarios de casilla. El otro Distrito que presenta problemas de Capacitación y Educación Cívica es el 01 con cabecera en Fresnillo. A los graves problemas detectados en la integración de las mesas directivas de casilla, se agrega el estilo del Presidente del Consejo quien —para ilustrar su actitud— después de oponerse a la realización de una reunión del Consejo, solicitada por escrito por los Consejeros Electorales —por demás imparciales y prudentes— tuvo que ceder a la misma solicitud presentada a través de la mayoría de los representantes de los Partidos Políticos en ese Distrito. El motivo de tan temida reunión: prevenir y subsanar los problemas derivados de los errores cometidos en la integración de las mesas directivas de casilla, pues todavía después del segundo sorteo han aparecido servidores públicos, analfabetas, discapacitados y dirigentes menores de partidos políticos entre los funcionarios designados.

A pesar de esos problemas, podemos constatar que se ha dado una buena integración entre las ramas Ejecutivas y la rama de los Consejeros Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral en Zacatecas, colocando como punto de confluencia la voluntad de cumplir fielmente con los principios rectores del Instituto al momento de organizar y ejecutar las tareas que demanda el proceso electoral.

Es probable que para las elecciones presidenciales del año 2000 —dependiendo de los resultados del próximo 6 de julio— se afiance y se profundice la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, a nivel de todas sus ramas ejecutivas, o por lo menos en alguna de ellas, como lo propone, para su área, la Doctora Clara Jusidman Directora Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

En conclusión podemos afirmar que están presentes en Zacatecas nuevas posibilidades electorales para la democracia. Para nosotros la ubicación y discusión pública de los problemas suscitados en la preparación de la jornada electoral, la renovada cultura cívica de los zacatecanos, la presencia de organizaciones sociales independientes, la voluntad de los funcionarios electorales de ajustar sus actos a la ley y la disposición de los partidos políticos a resolver sus controversias en el ámbito jurídico, configuran un contexto favorable para los comicios federales del próximo 6 de julio.

4. EVALUACIÓN FUNCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN ZACATECAS: ACIERTOS Y RETROCESOS⁴⁶

Los resultados de la jornada electoral del pasado 6 de julio generaron euforia y expectativas razonables sobre la renovación del IFE y la consolidación de la participación ciudadana. Nadie cuestiona que las pasadas elecciones fueron las más limpias en la historia de nuestro país; nadie cuestiona, al menos de manera explícita, la participación conjunta de los funcionarios electorales y las vocalías ejecutivas del servicio profesional electoral, que no acabaron de armonizar a plenitud. Pero falta un balance y una evaluación objetiva del proceso y la situación posterior a la jornada electoral.

Para efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ordena que, una vez concluido el proceso electoral, deberá revisarse el aparato ejecutivo del IFE y proceder a su renovación; el Consejo General del IFE acordó, a su vez, consultar a los Consejeros Electorales durante este proceso de evaluación y el Consejo Local del IFE en Zacatecas convocó a los consejeros distritales para el próximo 11 de agosto, para realizar una discusión pública sobre las características del proceso electoral que está por terminar.

Las opiniones son diversas como plural fue la participación, sin embargo, la autocomplacencia parece ocupar el lugar de la reflexión y el análisis desprejuiciado en las apreciaciones de algunos consejeros electorales, quienes olvidan la necesidad de informar, de manera crítica y ponderada, sobre todas nuestras actividades desarrolladas en el transcurso del proceso electoral, que está por concluir a finales de este mes de agosto. Un sano ejercicio de evaluación debería caracterizarse, en mi opinión, por evitar los extremos del absoluto. La evaluación supone la práctica de una de las características del IFE autónomo: la imparcialidad. A manera de puntos a discutir haré las consideraciones siguientes:

1. La confiabilidad de los resultados de la jornada electoral podría ubicarse en aproximadamente el 93%; este porcentaje resulta de considerar las circunstancias de alrededor de 150 casillas que denominaríamos atípicas, atendiendo a sus niveles de votación por partido y en relación a sus propias listas nominales; casillas que presentan peculiaridades diversas si atendemos a los funcionarios de casilla designados y sustituidos, a la presencia o ausencia de representantes de partido, a la pluralidad de la votación, a la oportunidad en la entrega de las urnas en los centros de

⁴⁶ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 11 de agosto de 1997.

acopio o en las juntas distritales, a las hojas de incidentes, a las protestas de los partidos, etc.

2. En general considero que los miembros del servicio profesional electoral que se desempeñan en las vocalías de las juntas ejecutivas local y distritales cumplieron decorosamente con sus obligaciones. Sin embargo, debemos señalar que, durante los primeros meses del año (de enero al mes de abril), hubo poca voluntad de integración con los consejeros electorales; en los meses posteriores aumentó el nivel de colaboración hasta llegar a un nivel razonable. En este punto creo que los miembros del servicio profesional no comprendieron, oportunamente, las modificaciones legales al CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Por fortuna las resistencias se debilitaron notablemente después de la primera quincena de abril, por efecto de los debates en la Primera Reunión nacional de Consejeros Electorales efectuada los días 12 y 13 de abril en la Ciudad de México. No obstante, dentro de la rama ejecutiva todavía subsisten esporádicos reflejos condicionados ante la presencia del partido hegemónico tradicional, lesionando la imparcialidad del Instituto; se percibe una sutil y a veces disimulada resistencia a las funciones legales de dirección y supervisión de los Consejeros Electorales, a quienes se les quisiera mantener por debajo del umbral de actividades propias de los observadores electorales; algunos vocales, muy pocos en verdad, no se acomodan a la transparencia a la que están obligados en su condición de servidores públicos.
3. De las 30 vocalías de las juntas local y distritales creo que el mejor funcionamiento lo manifestó la rama del Registro Federal de Electores y en el extremo opuesto se ubicarían las vocalías de capacitación electoral y educación cívica. Por otra parte, los Vocales Ejecutivos que, simultáneamente se desempeñaban como Consejeros Presidentes, en general prefirieron su perfil de vocales a sus facultades de dirección como consejeros. Esta actitud condujo a una notable debilidad de liderazgo en la conducción del proceso, debilidad más perceptible en el nivel local de dirección. El método de dejar al tiempo la solución de los problemas no va con la vialidad y agilidad que el IFE demanda y, eventualmente, podría confundirse con una vocación conservativa para evitar los cambios inevitables.
4. La rama del IFE que demanda una revisión completa y una profunda reorganización es la que atiende las actividades de capacitación electoral y educación cívica, tanto a nivel local como en todos los distritos. En particular, fueron muy deficientes y muy cuestionadas las vocalías de ca-

pacitación electoral en el primer y quinto distrito electoral. Creo que la vocalía menos cuestionada en esta área y que manifiesta un mejor desempeño sería la vocalía de capacitación del 02 distrito electoral con cabecera en Sombrerete, que si bien manifiesta problemas similares, los abordó con un enfoque más responsable en la manera de atenderlos, aunque no estuvo exenta de errores. No olvidemos que el Consejo Local acordó investigar a los vocales de capacitación electoral y educación cívica de los distritos 01 (Fresnillo) y 05 (Juchipila).

5. El nivel de compromiso y trabajo de los consejeros locales y distritales fue muy desigual en lo individual y en su desempeño como órganos colegiados. Si bien como instancias electorales podemos decir que sus actividades fueron muy intensas, lo cual merece reconocerse públicamente, sin falsas modestias ni autocomplacencias pomposas. En este aspecto creo que el cuerpo colegiado de los seis consejeros electorales del Distrito 01, con cabecera en Fresnillo, fue el que mostró mayor coherencia y responsabilidad al desempeñar sus funciones, evitando caer en el dogmatismo propio del espíritu de cuerpo, rechazando las complicidades y los sentimentalismos regionalistas y asumiendo cabalmente sus funciones al demandar la colaboración de las vocalías, pero sin ser absorbidas por éstas como ocurrió en el distrito 05.
6. Sobre el distrito 05, con cabecera en Juchipila, considero muy grave los acuerdos ilegales tomados en forma reiterada por el Consejo Distrital, relativos a los plazos legales para la entrega de los paquetes electorales. En el mismo plano de insubordinación y rebeldía se inscribe la actitud de los consejeros distritales al desconocer y descalificar las atribuciones legales de su superior jerárquico, el Consejo Local, a través de comunicaciones que ni siquiera fueron presentadas en las instancias legales correspondientes, sino a través de cartas enviadas a los diarios locales IMAGEN Y EL SOL DE ZACATECAS. La frivolidad competía con la argumentación que, por falaz, no podría considerarse ingenua y mucho menos de buena fe. En este distrito detectamos indicios que apuntaban a una potencial manipulación del voto. A regañadientes la Junta Distrital Ejecutiva debió corregir sus errores; sin otra opción que hace virtud de la necesidad. Los resultados le dan la razón al Consejo Local.
7. Quizá por el volumen de tareas urgentes que debía atender el Consejo General se produjo la ausencia de respuesta o indiferencia de los responsables nacionales, cuando el Consejo General se produjo la ausencia de respuesta o indiferencia de los responsables nacionales, cuando el Conse-

jo Local señaló fallas graves en capacitación electoral y denunció fenómenos de nepotismo en el aparato del IFE local. Deberán ser explicados tarde o temprano, si se quiere avanzar en la transparencia y legalidad interna. Igualmente deberá investigarse la actuación de los funcionarios de casillas y asistentes electorales en las casillas extremadamente atípicas (toda la votación para un partido) y la versión de que algunos asistentes electorales no entregaron el apoyo económico a los funcionarios de casillas. Son aspectos de nuestra responsabilidad de rendir cuentas completas a la ciudadanía.

8. Un elemento de polémica no ajena al IFE son quejas públicas de que los partidos políticos sobre los aspectos de las campañas electorales que evidenciaron la falta de equidad y que se convirtió en un elemento importante en las campañas electorales y en los resultados de las votaciones. Seguramente que, con el desarrollo de un sano sistema de partidos, será inviable un partido de estado en un contexto de competencia electoral democrática.
9. Por último, las encuestas nacionales comienzan a registrar un cambio significativo en la opinión pública: el nivel de credibilidad declarado por los ciudadanos sobre el proceso electoral se ubica por encima del 70%. Por ello, seguir pugnando por la transparencia y el perfeccionamiento de los procedimientos electorales y la participación profesional e imparcial de los funcionarios electorales es una tarea de permanente actualidad; lograrlo permitirá incrementar la confianza en los comicios del futuro, hasta volverlos incuestionables en lo interno y en lo externo.

*5. DEL ACTA DEL CONSEJO LOCAL DEL IFE
EN ZACATECAS, CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DE INSTALACIÓN
DEL CONSEJO LOCAL, EL 28 DE OCTUBRE DE 2002*

Consejero Electoral, Mtro. Gustavo de la Rosa Muruato: al serle concedida la palabra a su solicitud, manifiesta: “sería nada más para hacer un comentario, creo que es el momento, después del mensaje claro, conciso y oportuno que ha emitido el señor presidente del consejo, para decir lo siguiente: como miembro del consejo, como consejero electoral, quienes arribamos en 1996 y participamos en la elección de 1997 con el carácter de consejeros y que afortunadamente pudimos hacerlo en el 2000 y esperamos hacerlo en este proceso que hoy comienza en la entidad, debemos decir que en estos dos procesos electorales

hemos constatado que el instituto federal electoral es un organismo sólido, maduro, capaz de hacer no solamente esta elección, sino también las anteriores que han sido todo un éxito desde el punto de vista del desarrollo de la democracia en México y en Zacatecas. Por eso quiero yo decir desde ahora, que por mi parte hay plena confianza en el aparato ejecutivo del instituto federal electoral. Hemos conocido el trabajo de los choferes, de las secretarías, de los auxiliares, de los jefes de oficina, de las juntas distritales, de los vocales ejecutivos de las juntas distritales, y desde luego de los vocales de la junta local. A estas alturas creo que insistir en la desconfianza hacia el instituto federal electoral es superfluo, esto no quiere decir que los consejeros electorales no vayamos a hacer nuestro trabajo de vigilancia que nos corresponde, sin embargo debe quedar perfectamente claro que los cinco distritos en los que existen cinco juntas distritales, todas ellas, merecen la confianza de los consejeros electorales. En particular deseo señalar que desde hace cinco meses hemos estado trabajando de manera informal con reuniones mensuales en donde hemos conocido en detalle, con abundancia, en sesiones de trabajo prolongadas en horas inclusive, todos los preparativos que ha hecho el Instituto Federal Electoral para este proceso, que son abundantes; creo que en términos técnicos se llega con una preparación óptima como nunca antes. En particular se ha removido por diversas circunstancias a una parte del personal que ha sido promovido o han salido de la institución, esto por efectos del reglamento del servicio profesional. Eso ha permitido una movilidad de cuadros técnicos del propio instituto. En particular yo quisiera felicitar al ingeniero Ramón Barragán y al licenciado Jaime Juárez Jasso por incorporarse de manera definitiva a esta junta local en Zacatecas al haber ganado el examen por oposición para ocupar las plazas correspondientes. Creo que eso ha fortalecido en mucho la junta local ejecutiva y nos da mucha confianza porque hemos visto mayor cohesión, mayor coherencia en el trabajo, mayor disciplina, mayor eficiencia. Sin embargo como lo decíamos en 1997, lo dijimos en 2000 y ahora tenemos que decirlo: hay muchos aspectos del proceso electoral que aún resultan incómodos, molestos y que si bien la ley no los pena directamente, muchos de ellos, sí es conveniente que los partidos, la ciudadanía, los candidatos, los consejeros, los órganos electorales reflexionemos al respecto. Efectivamente ha habido cambios en Zacatecas y en nuestro país, sin embargo desde mi muy particular punto de vista, veo que han cambiado las personas, que han cambiado las siglas, pero parece que las prácticas políticas siguen siendo las mismas del viejo régimen. Este es un problema de cultura política y ojalá esos fenómenos no se presentaran este proceso electoral. ¿A que me refiero? Me refiero en particular a lo que prohíbe el artículo 49 del capítu-

lo II del Código Federal Electoral, relativo al financiamiento de las campañas políticas, a la prohibición expresa que tienen los miembros de los poderes, de los gobiernos en sus tres niveles, para participar, para apoyar a candidatos. Es el momento de decirlo desde ahora que ésta al menos es una preocupación de algunos de los consejeros y también lo hemos detectado a nivel del Consejo General de la ciudad de México. Yo quisiera que en este proceso electoral efectivamente no llovieran las denuncias, pero creo que va a ocurrir así, porque se están utilizando recursos públicos para financiar, para apoyar, para alentar campañas o precampañas. Efectivamente la ley no lo prohíbe, no prohíbe que se puedan hacer precampañas, no las sanciona, no las vigila; sin embargo, creo que aquella persona que desde los espacios gubernamentales o con esa ventaja que le da el estar en los espacios gubernamentales, promueve de manera directa o indirecta su candidatura, va con ventaja en el proceso electoral; va con mucha ventaja. Quiero insistir que esto lo digo de manera estrictamente personal, no a nombre del consejo, ni siquiera de los consejeros electorales. Quisiéramos que en Zacatecas, efectivamente hubiera un salto, un avance en la cultura política y la competencia se diera de manera limpia y en términos de equidad y que efectivamente le dieran oportunidad los candidatos y los partidos a la ciudadanía, a los órganos electorales de arribar no prematuramente a la competencia electoral como lo estamos viendo ahorita, como lo estamos sintiendo, como da cuenta diariamente la prensa escrita, electrónica y por otros medios. Ojalá que este proceso electoral que hoy comienza y que tendrá seguramente grandes repercusiones en la vida política nacional y en la del estado fuera en estos términos. Este es un deseo, quizá ingenuo, que yo postulo ahora pero que al menos seguiré insistiendo durante el desarrollo del proceso electoral”.

Muchas gracias.

6. COMUNICADO DE LOS CONSEJEROS DEL IFE EN ZACATECAS⁴⁷

A LA CIUDADANÍA ZACATECANA

El Instituto Federal Electoral en el Estado de Zacatecas reconoce en los partidos políticos la parte fundamental del sistema de partidos que sustenta el desarrollo de la democracia en nuestro país; son los partidos políticos quienes

con sus ideas programáticas y con su actividad cotidiana van modelando el sistema político democrático que reclama el México moderno..

Los otros elementos indispensables del sistema de partidos son los tribunales para la justicia electoral, los organismos electorales y la legislación federal que ampara y protege la integración democrática del poder político en nuestro país. Los órganos electorales, como el Instituto Federal Electoral sintetizan el gran esfuerzo de los ciudadanos mexicanos por lograr elecciones libres, creíbles y confiables.

El respecto a la legalidad y a las instituciones electorales son compromisos de todos los partidos y candidatos contendientes en el proceso electoral; descalificar sin sustento, acusar sin pruebas y erosionar a las instituciones, no ayuda al fortalecimiento del estado democrático de derecho. La credibilidad ganada por los organismos electorales es el producto del desempeño imparcial de miles de ciudadanos que reciben y cuentan escrupulosamente, de manera absolutamente imparcial, el voto de todos los ciudadanos que acuden a sufragar el día de la Jornada Electoral.

Los tribunales y los organismos electorales tienen funciones y atribuciones claramente diferenciadas en la legislación electoral; por ello no es justo ni coherente demandar de un organismo electoral que cumpla funciones propias de los tribunales electorales o pedirle, con malicia, que actúe como si fuera una instancia de procuración de justicia.

El Instituto Federal Electoral en Zacatecas reafirma su independencia y su autonomía respecto de las fuerzas políticas y de las instituciones gubernamentales, conservando con vigor su vocación ciudadana en el desempeño absolutamente imparcial de sus atribuciones legales. Zacatecas merece llegar en paz y tranquilidad al próximo 6 de julio y merece, también, que los resultados electorales sean legítimos a juicio de las instancias legales correspondientes. La vía de la controversia jurídica y el ejercicio pleno de los derechos de los partidos, de los candidatos y de los electores favorecen la renovación pacífica del poder público.

No son admisibles la descalificación infundada ni el insulto circunstancial a la autoridad electoral. El Instituto Federal Electoral es una institución abierta al escrutinio de los ciudadanos y de los partidos políticos y, en particular, se preocupa por informar, de manera sistemática, a los partidos políticos representados en sus órganos distritales, locales y nacionales. La transparencia en las actividades de los organismos electorales es una garantía de su imparcialidad. Por ello no son posibles ni un fraude ni un “mega fraude” electoral.

⁴⁷ Publicado en la prensa local a fines de junio de 2003.

Más de veinte mil ciudadanos, —representado a los partidos políticos antes las mesas directivas de casilla—, vigilarán el desarrollo de los comicios en las 2289 casillas que se instalarán el día de la jornada electoral. Una vigilancia de esta magnitud hace imposible cualquier manipulación fraudulenta de la voluntad popular expresada en el sufragio.

Adicionalmente los funcionarios electorales en cada una de las 2289 casillas son producto de un proceso de capacitación supervisado, minuciosamente, por los Consejeros Electorales y por los representantes de los Partidos Políticos en los Consejos Distritales y en el Consejo Local. Más aún, se ha publicado ya la lista y ubicación de las casillas, así como los nombres de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla, sin que hasta el momento haya sido impugnado alguno de ellos. Así que las posibilidades de manipulación del voto en la casilla electoral están definitivamente canceladas.

Es conveniente insistir ante los actores políticos, las autoridades gubernamentales, los candidatos y los ciudadanos en general, en la necesidad de conservar la serenidad en los momentos más álgidos del proceso y encauzar las protestas, impugnaciones e inconformidades por la vía legal y con los medios pacíficos al alcance de todos.

El Instituto Federal Electoral ratifica su compromiso institucional para recibir, con absoluta imparcialidad, el voto de los cientos de miles de ciudadanos que acudirán a sufragar el próximo 6 de julio; resguardar los paquetes electorales y realizar los cómputos distritales en sesión pública, logrando el máximo de transparencia en la acreditación al ganador de los comicios por voluntad popular. El Instituto ratifica su plena disposición para cooperar con los partidos políticos, los candidatos y las autoridades gubernamentales en los esfuerzos comunes por lograr una jornada electoral plenamente democrática y de alto contenido cívico, tal y como lo demanda el pueblo de Zacatecas.

Atentamente:

Instituto Federal Electoral en Zacatecas.
Miembros del Consejo Local
Miembros del Consejo Distrital 01
Miembros del Consejo Distrital 02
Miembros del Consejo Distrital 03
Miembros del Consejo Distrital 04
Miembros del Consejo Distrital 05

7. INTERVENCIÓN DEL AUTOR EN LA SESIÓN DEL CONSEJO LOCAL DEL IFE, CORRESPONDIENTE AL 26 DE AGOSTO DE 2003

GUSTAVO DE LA ROSA MURUATO: Hoy termina un ciclo que, algunos de nosotros, si mal no recuerdo, comenzamos el 24 de diciembre de 1996. Muchas cosas han cambiado desde entonces. Pero no voy comentar ninguna de ellas, más bien quisiera despedirme de algunos de los presentes y de algunos ausentes, todos importantes para mí.

Antes que a nadie, quiero agradecer a José Woldenberg el favor y la cortesía de incluirnos —en diferentes momentos— en la propuesta final para constituir el Consejo Local del IFE en Zacatecas.

Creo necesario, también, reconocer la apertura del entonces Gobernador del Estado Arturo Romo Gutiérrez y de los dirigentes de los principales partidos políticos, en aquel ya lejano 1996, por permitir y propiciar una composición plural del Consejo Local; en particular, quiero recordar y agradecer el apoyo de Armando Cruz Palomino, deseando que dentro de su nuevo karma no existan ni se manifiesten las presencias ominosas que tanto lo importunaron mientras estuvo con nosotros.

Un saludo especial para mi amigo Joel Arce en atención a sus cortesías de los últimos meses. Agradezco, también, la ayuda que, en diferentes momentos, me proporcionaron Gilberto del Real, Raymundo Cárdenas y Amalia García Medina.

De los funcionarios del IFE, agradezco las atenciones de José Gutiérrez Vázquez, incluyendo aquí al único y singular momento de aspereza que me dispensó, pues me permitió conocer otro matiz de la naturaleza humana.

El Lic. Francisco Javier Bernal es, parcialmente, responsable de que yo tuviera la oportunidad de ser considerado en el proceso de integración del Consejo Local. Desde hace algunos años, hemos participado juntos en varios procesos electorales y, en cada ocasión, he aprendido algo nuevo gracias a él, y de ello dejo constancia.

De mi estimado amigo Ricardo Alatorre he aprendido a recorrer los vericuetos, ejes viales, autopistas y veredas de la organización de los procesos electorales, sin perder la imparcialidad y la ecuanimidad del profesional.

Recuerdo con especial afecto a Alfredo Cid, impecable y discreto en su función profesional en el Registro Federal de Electores.

De aquéllos y de estos años, es justo reconocer la puntualidad y eficiencia de todo el personal de apoyo, de los funcionarios administrativos y en general de todos los recursos humanos —permanentes y temporales— con que cuenta

el IFE en Zacatecas. En particular reciban mi agradecimiento las secretarías de la Junta Local y todo el personal auxiliar en las sesiones del Consejo Local por todas sus amables atenciones.

Con los años la composición de la Junta Local Ejecutiva sufrió algunos cambios, aunque creo que “sufrió” no sería la palabra correcta, pues viene del verbo sufrir, así que mejor digamos que la Junta Local Ejecutiva se ha renovado en estos últimos años; y se ha transformado para bien del Consejo Local y del IFE en general.

En este período se incorporó Felipe Reyes a la vocalía del Registro Federal de Electores; es justo reconocer que logró superar, con éxito, un difícil reto: conservar el nivel de eficiencia del Registro en tiempos de austeridad, además, ha propiciado el fortalecimiento de las relaciones de trabajo con todos los Consejeros Electorales.

Por la vía de los concursos de oposición del Servicio Profesional del IFE, Jaime Juárez y Ramón Barragán se incorporaron a la Junta Local en la Vocalía Ejecutiva y en la de Capacitación respectivamente; creo que su presencia ayudó sustancialmente para tornar más cordiales y productivas las relaciones del Consejo Local con la Junta Ejecutiva, llegando a un nivel de confianza y cooperación no experimentado en los anteriores procesos electorales. Es indudable que su empeño profesional ayuda a explicar el mejor cumplimiento de las tareas de la Junta Local Ejecutiva. Ojalá que permanezcan por mucho tiempo entre nosotros, en Zacatecas, quiero decir. De cualquier manera les deseo lo mejor y la suerte más propicia para sus vidas.

En resumen, creo que en estos años transcurridos los zacatecanos ganamos un IFE sumamente profesional y que —sin duda alguna— merece la confianza de partidos políticos, autoridades y ciudadanos en general.

Por el momento me despido de la grata presencia de mis queridos compañeros del Consejo Local, todos ellos siempre de buen humor: de José Manuel, de Elidia, de Rosario, de Armando y del Dr. Cervantes; mencionados, como se puede apreciar, en estricto desorden alfabético.

A los representantes de los partidos políticos les reconozco y agradezco su invariable reivindicación del desempeño imparcial de las autoridades electorales y, sobre todo, es de reconocer su entusiasmo en la defensa de sus representados y su compromiso permanente con las tareas del Consejo Local.

Es justo dejar constancia que de las autoridades gubernamentales el IFE siempre recibió un poco más del apoyo que marca la Ley, ese plus se refiere al compromiso y entusiasmo para participar en diversos programas que desarro-

lló el Instituto, por ejemplo el Plan Trienal de Educación Cívica y Promoción de la Cultura Democrática.

Por último, deseo agradecer y dejar constancia de todas las consideraciones y del trato respetuoso del Dr. Ricardo Monreal hacia los diferentes órganos del Instituto Federal Electoral en Zacatecas,

Muchas gracias.

1. LA REDISTRITACIÓN: UNA CUADRATURA DEL CÍRCULO⁴⁸

Un famoso problema geométrico de la antigüedad clásica era la llamada cuadratura del círculo, es decir, construir –exclusivamente con regla y compas– un cuadrado que tuviera el área de un círculo dado. Con el tiempo este asunto se convirtió en sinónimo de imposibilidad práctica. Sin embargo, con los recursos de la matemática moderna es posible cuadrar un círculo dado. Así, problemas que parecían insolubles con los recursos limitados de la intuición práctica y herramientas elementales, ahora pueden ser atacados con procedimientos matemáticos más desarrollados y asistidos por los medios computacionales modernos.

La división política en municipios del estado de zacatecas configura una geometría muy irregular, bastante alejada del ideal platónico. Además, la orografía accidentada y la diversidad de sus regiones introducen dificultades adicionales al momento de proceder a la realización de la nueva demarcación territorial y política de los 18 distritos electorales uninominales previstos por la Ley. De los nuevos retos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, ahora autónomo, la redistribución es uno de los más importantes. Por ello, conforme a lo establecido en la Ley, el Consejo General del IEEZ –por medio de un acuerdo general– estableció las bases, principios y estudios en que debe sustentarse el anteproyecto para dividir el territorio del estado en 18 distritos uninominales. Tal acuerdo fue publicado el pasado miércoles 26 de noviembre en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

También el IEEZ convino con el Instituto Federal Electoral la elaboración de una propuesta de redistribución, la cual sería la base del anteproyecto que presentaría la Junta Ejecutiva del IEEZ al propio Consejo General. A su vez, el Consejo General enviará el proyecto de redistribución al Congreso del Estado, a más tardar el próximo quince de diciembre, para su sanción definitiva. El anteproyecto ha sido terminado y se ha remitido a los representantes de los partidos políticos acreditados ante el IEEZ para que procedan a su revisión y presenten las propuestas de modificación en caso de que existan.

Al respecto, es importante destacar las ventajas de la propuesta de redistribución formulada por el Registro nacional de electores del IFE, como parte de sus trabajos de asesoría técnica a la Junta Ejecutiva del IEEZ:

1. CUMPLE CON LO ESTABLECIDO EN EL ACUERDO GENERAL DEL CONSEJO GENERAL DEL IEEZ SOBRE LA REDISTRITACIÓN que, entre otros aspectos, contiene la fórmula de distritación y el modelo a aplicar, atendiendo a la división municipal, a la concentración y dispersión demográfica, de conformidad con el último Censo General de Población y Vivienda; a los accidentes geográficos y vías de comunicación y procurando la mayor compacidad.
2. LA METODOLOGÍA HEURÍSTICA APLICADA ASEGURA LA IMPARCIALIDAD, ELIMINANDO CARGAS E INTENCIONALIDADES POLÍTICAS. En efecto, el procedimiento computacional utilizado en esta fase –que además es auditable en cualquier momento– determinó la configuración inicial que, posteriormente, fue ajustado aplicando los criterios de vías de comunicación, vecindad geográfica y de población, considerando la desviación a la media por el distrito electoral. Esta fase es crucial y tiene la ventaja adicional de la transparencia que resulta al ser técnicamente auditable.
3. SE LOGRA UNA MAYOR EXACTITUD AL DETERMINAR LOS DISTRITOS INCLUYENDO MUNICIPIOS COMPLETOS. Así es, de acuerdo a la fórmula de distribución (conocida como de Saint Lagüe) el total de distritos exactos sería 14.21, que, por el redondeo que determina la fórmula, se obtendrían 14 distritos completos. Los cuatro restantes corresponden a los municipios de Fresnillo y Zacatecas que, por la fórmula aplicada, generarían 2.26 distritos en el caso de fresnillo y 1.53 distritos en el caso de zacatecas. Bajo el criterio de no fraccionar municipios, esto se traduce en 2 distritos dentro del municipio de Fresnillo y 2 distritos dentro del municipio de Zacatecas. En el caso de Zacatecas se produce una desviación negativa de menos 23.4 en la población respecto a la media, aunque ambos distritos quedan equilibrados entre sí.
4. NO ES UNA DIVISIÓN PERFECTA PERO ES LA MEJOR APROXIMACIÓN, Y EN ESTE SENTIDO LA ÓPTIMA, QUE CONJUGA LOS CRITERIOS LEGALES Y TÉCNICOS PARA LA REDISTRITACIÓN. Téngase en cuenta que al aplicar un criterio aislado, soslayando al resto, podrían producirse distorsiones mayores que aquella que se intentara corregir. Los propios requisitos que impone la Ley no son armonizables entre sí al cien por ciento. Necesariamente las

⁴⁸ Artículo del autor, publicado en El sol de Zacatecas, el 16 de diciembre de 1997

alternativas serán soluciones aproximadas, soluciones de compromiso. Pero de compromiso técnico legal, NO político electoral.

5. LA DEMARCACIÓN DISTRITAL NO PUEDE ELIMINAR NI REFLEJAR LOS HISTÓRICOS DESEQUILIBRIOS EXTREMOS EN ECONOMÍA, CULTURA Y TRADICIONES, SIN EL RIESGO DE CONFORMAR DISTRITOS AD HOC. Sin embargo, el anteproyecto de redistribución propuesto trata de respetar la igualdad jurídica del ciudadano y propiciar condiciones semejantes dentro de cada distrito para la emisión del sufragio. Esto sería discutible, a lo sumo en el distrito I que corresponde a los municipios más áridos del semidesierto zacatecano.

La realidad demográfica es cambiante y zacatecas, dado su alto índice de emigración, más el fenómeno de la concentración de la población en las zonas urbana productiva, invita a pensar que, después del censo de población y vivienda del año 2000, quizá deberán hacerse ajustes importantes en la demarcación distrital que resulte para 1998. Lo deseable sería que se afinaran los procedimientos técnicos y los criterios legales fortaleciendo la imparcialidad y la transparencia logradas en esta ocasión.

2. CUESTIONADA LA AUTONOMÍA DEL IEEZ⁴⁹

El pasado día 22 de diciembre, la Honorable LV Legislatura del Estado acordó una redistribución del estado de Zacatecas, modificando radicalmente el proyecto enviado oportunamente por el Consejo General del IEEZ. Se argumentó en el proyecto de dictamen que la modificación se haría “únicamente en lo que así recomiendan la ley, la experiencia, la razón y la equidad”. Lo abordaremos más adelante. Respecto a la Ley, recordemos algunos de los ordenamientos legales al respecto.

Dice al artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas que la Ley determinará la forma de establecerla demarcación territorial de los 18 distritos electorales uninominales. Ahora bien, la fracción I del numeral 1 del artículo 15 del Código Electoral establece como facultad del Consejo General del IEEZ expedir un acuerdo general que defina los principios y las bases, lo mismo que los estudios pertinentes para la redistribución. Por acuerdo unánime del Consejo General, dado que no estaban nombrados los miembros de la Junta Ejecutiva previstos en la fracción III del numeral 1 del citado artículo 15, se pro-

cedió a solicitar el apoyo técnico del IFE, a través del registro Federal de Electores, para que formulara una propuesta de redistribución conforme al acuerdo del Consejo General. Hasta aquí todos los partidos políticos estaban de acuerdo y las cosas marchaban conforme a los lineamientos legales, dado el desajuste de los plazos reconocido en el propio Código en su segundo artículo transitorio.

Efectivamente, los partidos políticos dispusieron de poco tiempo para revisar el anteproyecto de redistribución, siendo únicamente el Partido del Trabajo quien formuló propuestas por escrito; por su lado, el Partido Revolucionario Institucional se inconformó, por escrito, con el procedimiento seguido. En estas condiciones, el Consejo General del IEEZ, en sesión legal del día 14 de diciembre, emitió el proyecto de distritación. Debe insistirse en que ésta es una facultad del Consejo General, establecida en la fracción V del numeral 1 del artículo 15 del Código Electoral.

Por otra parte, la fracción VI del multicitado artículo señala que el Consejo General presentará a la Legislatura del Estado el proyecto de distritación para su revisión y aprobación. Así que, a reserva de lo que pudieran opinar los abogados especialistas en derecho electoral y en legislación, considero pertinentes las siguientes preguntas: ¿puede la H. Legislatura del Estado dar entrada a propuestas de redistribución provenientes de fuentes diferentes al Consejo general del IEEZ? ¿Tiene vigencia legal para la Legislatura el Acuerdo General que establece las bases, principios y estudios para la redistribución, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 26 de noviembre de 1997? ¿De resultar una nueva propuesta de redistribución en la Legislatura, ésta será auditable para verificar su imparcialidad? ¿Qué otros elementos podrían aducirse para garantizar imparcialidad y equidad en una redistribución realizada por la Legislatura?

En otro orden de interrogantes no es ocioso preguntarnos por la documentación y el expediente que el Consejo General del IEEZ, a través del Consejero Presidente, debió remitir en tiempo y forma a la Honorable LV Legislatura. Lo anterior sin prejuzgar al respecto, pero se argumenta en el Dictamen de la Legislatura que “se incurrió en diversas inobservancias del marco jurídico regulador de la materia”. Tales inobservancias se atribuyen, en buena medida, a la presidencia del IEEZ. Más aún, el conjunto de resultados y considerandos integran un severo cuestionamiento al Consejero Presidente en este aspecto. Lo sano sería que la controversia legal se dilucidara ante la opinión pública, dada la importancia del asunto en cuestión, deslindándose las responsabilidades en las que hubiera podido incurrir cada uno de los actores legales en el proceso de redistribución.

⁴⁹ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 24 de diciembre de 1997.

El proyecto de dictamen de las comisiones respectivas de la LV Legislatura, que modificaron radicalmente el proyecto enviado por el IEEZ, merece varios comentarios. Nos preguntamos sobre los criterios que aplicó la Legislatura para modificar el proyecto referido (fracción II, numeral 1 del artículo 15 del Código Electoral); tampoco se sabe qué fórmula de distritación utilizaron y cuál fue el modelo que se aplicó. Por otro lado, se introdujeron criterios adicionales sin justificarlos legalmente, veamos dos de ellos: la “tradicional unidad geográfica de comunidades, municipios y distritos”. Además de la probable deficiencia legal habría un contrasentido lógico: ¿son justamente los distritos tradicionales los que habrían de modificarse! Sin embargo, debe advertirse que el proyecto del IEEZ, efectivamente, respetaba la unidad geográfica de los municipios y, con ello, la unidad de las comunidades. Se dice también que, en la propuesta técnica del IFE, en varios casos no se consideran “los tiempos de traslado entre los municipios y su respectiva cabecera distrital” (sic). Efectivamente sí fue, pues es función del IEEZ proponer las cabeceras distritales y, adicionalmente, tal criterio no está en la Ley.

Por otra parte, el proyecto de dictamen de las comisiones de la Legislatura contiene algunas inconsistencias lógicas, pues en algunas partes se habla del proyecto presentado por el IFE, en otras partes tal proyecto se atribuye al IEEZ, en otras se dice que el Consejo General del IEEZ no es quine presenta el proyecto de distritación y en otra más se dice que el consejo general del IEEZ aprobó el proyecto de distritación el día 14 de diciembre e año en curso. Quizá no sean inconsistencias lógicas, puede tratarse de sutilezas jurídicas que los legos no alcanzamos a comprender.

En el apartado de inobservancias se dice que el IFE incumplió el convenio con el IEEZ “porque no generó los tres escenarios, cuál fue su compromiso”. Esta es una confusión que se aclaró al seno del IEEZ en varias reuniones de trabajo en las cuales participaron los representantes de los partidos políticos. Quedó claro que los tres escenarios no significaban tres propuestas diferentes de distritación. El IFE sí cumplió al presentar el 10 de diciembre, una vez aclarada la confusión, los tres escenarios técnico: 1. De Crecimiento central; 2. Crecimiento por mejor vecino y 3. Crecimiento mixto. En fin, podría seguir comentando las supuestas inobservancias jurídicas, pero creo que eso es competencia de los órganos del IEEZ, en particular de la Presidencia y de la Comisión Jurídica.

Por último, quisiera comentar varios aspectos en los que difieren los proyectos, el presentado por el IEEZ y el aprobado por la LV Legislatura. Las cifras son claras y contundentes y evidencian que la VL Legislatura no mejoró el proyecto enviado por IEEZ.

TABLA 3.1. COMPARATIVO ESTADÍSTICO DE PROYECTO Y DICTAMEN

ELEMENTOS TÉCNICOS	PROYECTO IEEZ	DICTAMEN LV LEGISLATURA
1. Distritos fuera del rango de desviación a la media.	8	10
2. Suma de desviaciones absolutas en el total de distritos.	235.52	296.09
3. Suma de desviaciones absolutas en los distritos fuera de rango.	158.89	247.74
4. Rango máximo entre las desviaciones extremas y la media.	44.5	87.28
5. Distrito más poblado.	84893	104342
6. Distrito menos poblado.	53333	42453
7. La más grande desviación negativa a la media.	-24.78	-40.13
8. La más grande desviación positiva a la media.	19.72	47.15

Estas cifras demuestran los grandes desequilibrios que se introdujeron al proyecto del IEEZ, al ser modificado por la Legislatura. Adicionalmente, demuestran que el proyecto del IEEZ es más equitativo que el de la Legislatura.

Creo que todos los partidos políticos saben que, en las condiciones actuales, los triunfos se obtienen en las urnas y la legitimidad depende de la transparencia y la confianza del pueblo en los procesos electorales. Nada se gana con jugadas de escritorio. No genera ventaja para nadie erosionar las bases de la credibilidad en los comicios del próximo año. No perdamos de vista que está en juego la posibilidad de construir un Instituto electoral AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE, capaz de transmitir y generar confianza en el próximo proceso electoral. Los ciudadanos zacatecanos no precisan de paternalismos, hace mucho tiempo que adquirieron la mayoría de edad política. La credibilidad que demanda la ciudadanía hacia los procesos electorales no es de naturaleza infantil. Es credibilidad, no credulidad.

3. LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES⁵⁰

El Consejo General del IEEZ ha emitido una convocatoria llamando a la ciudadanía a participar en la integración de los órganos electorales distritales y municipales. Por sí mismo, este hecho constituye una acción democrática sin precedentes en la historia electoral de zacatecas y configura la materialización de la voluntad de los consejeros electorales para avanzar, sustancialmente, en la ciudadanización de los procesos electorales. Son más de 700 mil zacatecanos quienes podrían estar en condiciones de optar, en principio, por atender este llamado. Sin embargo, el universo posible de solicitantes se reduce por los requisitos legales que deben cumplir quien aspire a formar parte de estos consejos: tener credencial de elector para votar con fotografía, no ser ni haber sido dirigente de partido político o haber desempeñado un cargo de elección popular durante los últimos tres años, tener estudios mínimos de educación media superior, un modo honesto de vivir y no ser ministro de asociaciones religiosas, entre otros.

De lograr una buena respuesta de la ciudadanía, el IEEZ podría desarrollar aspectos importantes de su accionar y su razón de ser, principalmente la imparcialidad, la independencia y la autonomía en su funcionamiento. Pero también habrá logrado una importante victoria en la lucha por lograr generar confianza de los electores hacia los órganos electorales. Recordemos que esta será la primera elección estatal que no será organizada por el Gobierno, pero un segmento considerable de la ciudadanía, estimado en alrededor de 30 por ciento, no confía ni en los órganos electorales ni en las elecciones como el instrumento legítimo para la renovación de los poderes públicos; añádase a lo anterior que en los pasados comicios federales, de julio de 1997, el abstencionismo en el estado de Zacatecas fue superior al 40 por ciento. Sería irresponsable ignorar el escepticismo ciudadano, segregado en la conciencia popular durante varias generaciones que padecieron y convalidaron el ejercicio fraudulento del voto.

Se está promoviendo la convocatoria entre las organizaciones civiles, patronales, sindicales, religiosas, campesinas y de colonos, en instituciones educativas y partidos políticos que, por ley, deberán de ser tomados en cuenta como sujetos con derecho a formular proposiciones para la integración de estos organismos electorales. Adicionalmente, los consejeros electorales estamos realizando una intensa promoción en los medios electrónicos de comunicación y en la prensa escrita que se publica en nuestro estado. Hemos encontrado una genuina voluntad de servicio social en la mayoría de los medios y de su personal

⁵⁰ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 23 de enero de 1998.

responsable, reporteros, comentaristas y directivos, que mucho agradecemos y que, seguramente, será muy importante para lograr el objetivo que nos proponemos.

Por desgracia, el desarrollo político en nuestro estado no alienta el interés popular en la constitución y composición de los órganos electorales, pues aún pesan demasiado las décadas de paternalismo despolitizador y autoritario. Pero, de cualquier manera, asistimos a una nueva etapa de pluralidad política y cultural y somos testigos de una creciente participación ciudadana en los asuntos públicos, a través de organizaciones diversas, que ha debilitado, significativamente, los hábitos letárgicos y la burocracia litúrgica que ahogaban los disensos y el pensamiento plural en germen.

Cada Consejo Distrital y cada Consejo Municipal se integran con un Presidente, un Secretario Ejecutivo y cuatro Consejeros Electorales, más sendos suplentes de estos últimos. Estamos hablando de 180 personas para constitución de los 18 Consejos Distritales y de 560 ciudadanos para conformar los 56 Consejos Municipales. Los Consejos Distritales deben quedar instalados la segunda quincena de febrero y los Consejos Municipales deberán comenzar sus funciones durante la segunda quincena de marzo. La tarea no es sencilla. Los plazos electorales son fatales y las fechas que los definen se acercan conforme pasan los días, y la verdad es que el IEEZ no tiene la infraestructura suficiente, ni los recursos humanos y materiales necesarios para desplegar una campaña amplia y profunda que abarque todo el territorio zacatecano. Aunque el éxito de esta iniciativa para afianzar la autonomía y la independencia del IEEZ tenga un éxito limitado, la experiencia permanecerá como parte del enorme esfuerzo social por democratizar los órganos electorales.

4. LOS IMPERATIVOS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA⁵¹

Gracias a la cortesía de la vocalía de capacitación electoral de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del IFE ha sido posible leer el número catorce de la serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Con el título *DEMOCRATIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN* el Doctor César Cansino —autor de este ensayo— nos presenta una amena exposición sobre el concepto de transición, la dinámica de las transiciones y sus modelos en relación a las libertades políticas y la democracia. Muy oportuna resulta su lectura para el momento político que se vive en Zacatecas.

⁵¹ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 24 de Marzo de 1998

Sin demérito de su calidad teórica el autor nos indica las posibilidades prácticas de su ensayo: “*contar con las ideas y otros modelos teóricos acerca de las transiciones no sólo permite la sistematización cognoscitiva y la explicación de las transiciones ya concluidas, sino, además, la reflexión sobre las que están en transcurso e incluso el ejercicio prospectivo acerca de las mismas; permite, también, actuar con más apoyo en el tema del desarrollo de las propias transiciones para viabilizar opciones*”.

Creo que este es justamente el problema de la transición política en Zacatecas: VIABILIZAR OPCIONES. Si, como parece configurarse, el panorama político estará dominado por grandes alternativas y proyectos de magnitudes considerables, expresados por grandes alternativas y proyectos de magnitudes considerables, expresados por personalidades con gran respaldo político y social, la suma de estas opciones deberá ser viable para el estado de Zacatecas. Esto significaría un vigoroso ejercicio de la voluntad política —con el inevitable trasfondo ético de la responsabilidad compartida— para dilucidar medios y fines frente a los retos del cambio con estabilidad social.

Pero no será fácil armonizar la tradición con los elementos emergentes; las inercias con las nuevas formas de hacer política; la pesantez institucional con la agilidad cotidiana del acontecer político; la respuesta autoritaria frente a la demanda democrática; el ejercicio de la razón frente a la consigna dogmática; la capacidad para admitir los errores frente al prejuicio de la soberbia; el pluralismo como alternativa a los rituales monolíticos y otras situaciones YA presentes en lo que denominamos transición democrática.

“*La transición de un régimen autoritario a uno democrático, —nos dice Cansino— es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana*”. Así, la transición democrática contiene una gran dosis de ambigüedad, orientaciones encontradas o divergentes de estilos, valores y conductas marcadas por la heterogeneidad. Este es el aspecto peligroso de la fase de transición, pues la enorme incertidumbre de una transición no pactada y no sujeta a regla ninguna puede propiciar acciones de provocación entre los actores políticos y sociales. La prudencia será un factor fundamental para evitar el desbordamiento social del proceso. La prudencia de todos los actores del proceso resultará fundamental para remontar todo tipo de provocaciones diversionistas que, inevitablemente, surgirán en los momentos cruciales. Pero no resultará difícil armonizar la prudencia resistiendo las presiones de las fuerzas que se oponen

a la transición. Esta situación demandaría una ampliación de la CERTIDUMBRE INSTITUCIONAL a partir del consenso de todos los actores del proceso.

En conclusión, —continúa Cansino— la transición democrática se construye por medio de métodos democráticos. Es decir, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos. Es decir, la base del cambio político se encuentra en las negociaciones, compromisos y acuerdos gestados por las élites políticas, más que en otros posibles mecanismos. El espacio, profundidad y ritmo de esos acuerdos —así como la profundidad alcanzada en su ejecución— se encuentran determinados, obviamente, por las condiciones particulares de cada proceso; pero lo fundamental de los mismos radica en que las fuerzas políticas y los grupos sociales clave son quienes pactan entre sí— ya sea de manera explícita o implícita— los términos mínimos para transitar a la democracia. Asimismo, el primer resultado de tal acuerdo básico consiste en una considerable ampliación de la participación política, en donde se incluyen de manera legítima a sectores anteriormente excluidos. Además, los grupos participantes moderan ostensiblemente sus posturas políticas radicales facilitando, de esta manera, el proceso de transición democrática.

5. EXPECTATIVAS OPTIMISTAS EN LA RUTA DEL 5 DE JULIO⁵²

En el contexto general del proceso electoral en curso, para renovar a los miembros de los ayuntamientos, la legislatura del estado y el poder ejecutivo, se pueden apreciar varias tendencias y estilos de los partidos políticos y sus candidatos para acercarse a los ciudadanos. Siendo pragmáticas, por necesidad, las estrategias electorales de las centenas de candidatos a los variados puestos de elección popular, no resulta superfluo postular algunos elementos ideales que, de lograrse, cambiarían radicalmente la actividad cívica en Zacatecas. Entre lo deseable podría destacarse:

UNA VOTACIÓN SUPERIOR AL SETENTA POR CIENTO. Lograr una intensa jornada electoral sin precedentes en la historia reciente de Zacatecas, sería la mejor garantía de legitimidad y respaldo ciudadano para quienes resultan triunfadores. Los habitantes de Zacatecas, los partidos políticos y sus candidatos, las autoridades federales y del estado, los organismos electorales, las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones civiles y sociales no partidistas, podrían

⁵² Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 22 de abril de 1998

estimular el desarrollo del proceso electoral que culminará el próximo 5 de julio con una gran afluencia de votantes a las casillas.

CAMPAÑAS ELECTORALES PROPOSITIVAS. Los candidatos y sus partidos podrían esforzarse para que las campañas electorales fueran de alto nivel político y tuvieran como eje fundamental la búsqueda de la definición de lo mejor para Zacatecas. A su vez esto exigiría centrar los discursos y las acciones de los candidatos en sus diferentes plataformas electorales y los compromisos pragmáticos que asumirían de cara al electorado. Campañas electorales con un fuerte contenido propositivo convocarían, sin duda, el interés del pueblo zacatecano, contribuyendo a su maduración cívica, distanciándolo de la apatía y el abstencionismo.

COMPROMISOS PROGRAMÁTICOS DE PARTIDOS Y CANDIDATOS. Los candidatos y sus partidos tienen la obligación de hablar con franqueza sobre los problemas de nuestro estado, explicando y debatiendo —de manera directa o indirecta— las alternativas que los comprometen ante un eventual triunfo en las urnas. Los programas de gobierno ya no pueden ser un conjunto de vagas buenas intenciones en el contexto del federalismo centralista. El pluralismo que vive nuestro país, y que es vigoroso en nuestro estado, demanda un fortalecimiento de la institucionalidad en la función gubernamental en todos los niveles.

ABSOLUTA IMPARCIALIDAD DE LOS ACTORES GUBERNAMENTALES. De las autoridades federales y estatales sería necesario un pleno respeto al libre juego de los partidos políticos y una absoluta imparcialidad en el desempeño de sus funciones gubernamentales. Se tornaría imperativo acotar los programas de desarrollo social y de apoyo a los productores para que no coincidieran con las logísticas de campaña de ningún partido político; pues tales fenómenos colocarían al proceso electoral bajo la suspicacia de la opinión pública y, al final de cuentas, atenderían contra la integridad del ciudadano zacatecano y la dignidad de su familia.

ORGANISMOS ELECTORALES AUTÓNOMOS E IMPARCIALES. Los organismos electorales, por su parte, tienen la gran responsabilidad de garantizar la limpieza del proceso electoral, como fuente primaria de la tranquilidad social y política, antes y después del 5 de julio. Deben dar muestras incontrovertibles de imparcialidad e independencia frente a los partidos políticos y sus candidatos, frente a las autoridades civiles, militares o eclesiásticas. Sus actividades apegadas al orden jurídico deberían concitar y alentar la confianza de los ciudadanos hacia el proceso electoral y hacia los organismos que tienen a su cargo el desarrollo, la calificación del proceso y la atención a las controversias o delitos que puedan presentarse en el contexto de unas elecciones muy competidas, con

un alto grado de incertidumbre en cuanto a las posibilidades de triunfo de los diferentes candidatos. La confianza que logren conquistar entre la ciudadanía, los partidos políticos y sus candidatos podría representar una gran aportación para debilitar un tanto el pernicioso fenómeno del abstencionismo.

UN GRAN IMPULSO A LA OPINIÓN PÚBLICA CIUDADANA. La prensa escrita y los medios electrónicos de comunicación, que han logrado una cobertura sin precedentes de las actividades electorales, no solamente pueden informar con veracidad, también pueden ser el foro —como de hecho ya lo son— para el debate plural, la denuncia social y contribuyentes destacados en la conformación de una opinión pública exigente y bien informada.

En fin, vivimos y somos actores de una historia inédita, plena de oportunidades potenciales para que Zacatecas supere décadas de rezago y acceda, quizá tardíamente, al ámbito de las modernas democracias, como el espacio idóneo para lograr un mejoramiento substancial en la calidad de vida de sus habitantes.

6. LA ELECCIÓN DE LOS ADULTOS⁵³

Para efectos de ampliar las explicaciones de los procesos electorales, es útil detectar las posibles correlaciones entre los aspectos demográficos y ciertas tendencias en la estructura global del voto de los ciudadanos. El cambio en la influencia que los elementos demográficos pudieran afectar los resultados de un proceso electoral deberían medirse en intervalos de tiempo razonables, de tal manera que permitan apreciar las modificaciones en la estructura demográfica y conectarlas con las mutaciones en la estructura del voto.

Aspectos relevantes de la estructura demográfica lo son el género (hombres, mujeres), la densidad de la población (su distribución por unidades de superficie), la estructura de edades (por ejemplo, mayores de edad), los movimientos de la población (migración interna y externa), cantidad de miembros en las unidades familiares y otros como el total de la población. De particular interés para el estudio de los procesos electorales resulta la estructura por edades de la población en edad de votar.

Para las elecciones del próximo 5 de julio, según reporte público del Registro Federal de Electores, con corte al pasado 22 de marzo, hay un total de 792 238 ciudadanos empadronados. Por género estaríamos hablando de 47.78% de hombres y de 52.22% de mujeres. Además, de acuerdo a los datos sobre la estructura por edades de los ciudadanos resalta que el 63.3% son personas con

⁵³ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas*, el 2 de mayo de 1998

30 o más años y el 36.7% son ciudadanos con edades que van desde los 18 a los 29 años. Así las cosas, resulta indudable que el actual proceso electoral será llevado y resuelto por los adultos en edad madura, con un significativo 10.2% de electores con 65 o más años.

Entre los grupos de edad destacan, por su tamaño, el grupo que tiene de 20 a 24 años, el cual contiene al 16.4% de los electores; en orden decreciente le sigue el grupo que tiene de 25 a 29 años, con el 15.6% del total de ciudadanos empadronados y en tercer lugar se ubica el grupo que va de 30 a 34 años con el 12.7%. El grupo con 18 ó 19 años de edad solamente representa el 4.7% del electorado. Vemos, entonces, que el grupo de los adultos jóvenes con edades que van de los 20 a los 34 años contienen al 44.7% del electorado. Sociológicamente es un segmento de la población con fuertes proyecciones y expectativas hacia el futuro inmediato. Estamos hablando del futuro de 354 384 electores demandantes de bienes y servicios, en edad productiva y que nacieron después de 1964; que en 1982 tenían, a lo sumo, 18 años; es decir que toda su vida adulta la han vivido en el contexto de crisis política y económica, en medio de un proceso creciente de criminalidad e inseguridad social y jurídica.

Veamos ahora el grupo con 20 o más años. En 1988 los miembros de este grupo tenían, por lo menos 20 años. Eso quiere decir que este grupo de electores ha vivido la transformación del sistema político mexicano; más aún, ellos son los que han cambiado al sistema de partido único por un incipiente sistema de partidos. Quizá esta afirmación requiera matizarse debido a la inevitable superposición de los grupos de edades en el momento de votar, pero, de cualquier manera, es ineludible su influencia en los procesos electorales de los últimos 10 años. Estamos hablando de 501 487 electores apremiados por necesidades económicas, educativas y de salud insoslayables en su universo familiar. Este grupo de adultos ha vivido los momentos más graves de la crisis económica y ha visto, sin poder evitarlo, como se deterioraba su calidad de vida, o por lo menos, ha debido realizar mayores esfuerzos para conservar el nivel de vida que conoció antes de las diferentes fases de la crisis.

La manifestación electoral entrecruzada de estos dos grandes grupos de adultos legales (los menores de 30 y los restantes) ha sido desigual en términos de votación. Por ejemplo en las elecciones presidenciales de 1994 se registra una afluencia de votantes superior al 75% de la lista nominal, pero en las pasadas elecciones federales de 1997 el abstencionismo fue superior al 40%. Estamos en el marco de las elecciones locales más competidas de los últimos 20 años; los adultos, como nunca antes, tienen la posibilidad de la auténtica elección.

Pero el proceso electoral no comienza ni se agota con el día de la jornada electoral. La conducta adulta (como la negación del paternalismo) de los ciudadanos ya se percibe en varios aspectos de la competencia política: designación democrática de candidatos, movimientos menores con intercambio de militantes entre los partidos políticos (los adultos también cambian de opinión), un aceptable nivel propositivo en las campañas, crítica mutua entre partidos y candidatos que, en ocasiones, bordea el insulto y la calumnia (así es la vida de los adultos); en fin, el ciudadano ha percibido —no sin resistencias— que puede intervenir en el diseño de su futuro comprometiéndose un poco más en la vida política. Estos son algunos rasgos visibles de lo que ahora hacen los adultos en la construcción de una cultura inédita en este Zacatecas del —para muchos— místico fin del milenio.

7. IRREVERSIBLES LOS AVANCES DEMOCRÁTICOS DEL 5 DE JULIO⁵⁴

En días pasados fue presentado el libro LA TRANSICIÓN POLÍTICA DE FINAL DE SIGLO (EL CASO ZACATECAS). Durante el debate generado por los ponentes se suscitaron varias discusiones e interrogantes que solamente fueron esbozados en la sesión de preguntas y respuestas. Quisiera abordar algunos de ellos.

Creo que es un error confundir el proceso político electoral, que se desarrolló de enero de 1998 al mes de agosto del mismo año, con el proceso político institucional, mucho más amplio, que comienza el día 12 del pasado mes de septiembre. Y a propósito de las peticiones de principio, aquí encontramos una de ellas: se confunde la vigencia de una supuesta democracia total (ideal indefinido, además de ficticio) con la inexistencia de avances importantes en las vivencias democráticas de la sociedad zacatecana. Podríamos resumir este prejuicio en una frase: si la democracia no es completa en lo económico, lo social, cultural y político, no hay avance que valga.

La crítica anterior es más injustificada si para negar la existencia de una transición política, EN PROCESO, confundimos lo ocurrido durante el proceso electoral con los eventos posteriores al 12 de septiembre. La transición democrática (inconclusa y débil aún) deja de ser una petición de principio si consideramos los cambios reales en la última década o, si se prefiere, en los últimos veinte años, no sólo en el estado de Zacatecas sino en todo el país. Poner en duda los avances democráticos en los procesos electorales, a causa de la incertidumbre del desarrollo económico de los próximos años, es una singular postura

⁵⁴ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas* en diciembre de 1998.

que puede cifrarse en el *argumentum ad ignorantiam*: como no sabemos si hay proyecto económico cierto, su ausencia cuestiona la posibilidad misma de los cambios democráticos. Recuérdese: la ausencia de la prueba no es prueba de la ausencia.

Como, efectivamente, no ha terminado la transición democrática (asunto en el que supongo casi todo mundo puede estar de acuerdo) se concluye que no existe, ni remotamente, algo que pudiera denominarse transición política. Una actitud de estas características estaría evadiendo la consideración de los resultados formales del proceso electoral, con un peso abrumador: ruptura de la tradición política dominante, alternancia en el Poder Ejecutivo, ausencia de una mayoría absoluta en la Legislatura del Estado y alternancia en la mayoría de los Gobiernos Municipales. Insisto: desde el punto de vista de la democracia es más relevante CÓMO se ganó a quién ganó. La voluntad ciudadana se expresó y su voto fue respetado. Decidió la mayoría y decidió con apego a procedimientos legales y aceptados como tales por los partidos y candidatos en competencia. Quizá estos procedimientos no coincidan con una democracia ideal (que no conocemos), pero ello no invalida el hecho de que configuran avances sustanciales en los mecanismos democráticos para disputar el poder en el estado de Zacatecas.

Ahora bien, el libro presentado no es un balance del proceso electoral ni un vaticinio ilustrado sobre el futuro inmediato. Constituye una visión plural, muy matizada por el momento electoral, de lo que pasó en Zacatecas desde el mes de enero y hasta el mes de agosto; ni siquiera pretende ser exhaustivo; pero su lectura necesariamente transmite las imágenes a la manera de un caleidoscopio, incompleto *a fortiori*. ¿Hubo avances o retrocesos? Sólo desde posiciones maximalistas, podrían regatearse los avances en la conformación de un sistema de partidos, necesario para una democracia con pluralismo político. Esto nos lleva al asunto del bipartidismo. Un sistema bipartidista supone la estabilidad de dos partidos, siempre los mismos, en pugna constante por el poder, con la posibilidad real de la alternancia. Veamos el cuadro político en los Gobiernos Municipales y creo que, difícilmente, podría ignorarse la presencia de tres partidos importantes, para no mencionar las variaciones en la presencia electoral de cada uno de ellos.

Considerando las transformaciones en el sistema electoral (y en México y Zacatecas la transición democrática incluye modificaciones sustanciales al antiguo sistema electoral gubernamental), podemos constatar avances no desdenables: los órganos electorales en el estado (IEEZ y Tribunal Electoral del Estado) SE INTEGRARON CON PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CON

REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DEL ESTADO; se dio un paso sustancial en la vigencia de la autonomía de los órganos electorales; los Consejos Distritales y Municipales se integraron con el concurso de los partidos políticos y de los Consejeros Electorales, por consenso; las Mesas Directivas de Casilla se integraron con imparcialidad, previa capacitación electoral de los ciudadanos designados, cuyos nombres siempre fueron manejados en listas del dominio público. Las controversias se resolvieron en el ámbito de la legalidad con las aportaciones del IEEZ, del TEE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la SCJN. En rigor sólo hubo un conflicto postelectoral, el que se suscitó en el municipio de Cañitas de Felipe Pescador. Se mostró mayor madurez de los partidos políticos.

Pensemos que los partidos cambian. La ciudadanía con su voto los conserva o los hace desaparecer. La composición social y política de los partidos y sus propuestas programáticas también cambian. Es normal, en la democracia, que los ciudadanos modifiquen sus preferencias electorales (y aquí hay otra petición de principio: se quisiera partidos con ideología y perfiles rígidos que facilitaran el análisis esquemático entre izquierdas y derechas). El espectro ideológico lejos de estar contenido en una estantería de cajas de zapatos, geoméricamente distribuidos, es algo difuso (en el sentido de la *fuzzy logic*), donde pueden distinguirse los extremos y quizá el centro: porque hay espacios, objetivos, procedimientos e instituciones en los que la sociedad y los partidos coinciden. En otros las divergencias pueden ser extremas.

Pienso que, salvo una gran involución de la situación política nacional, los cambios apuntan a ser irreversibles. Al menos hay más indicios a favor de esta tendencia que a favor de la tendencia contraria. Desde luego, siempre está presente la posibilidad de que las sociedades manifiesten síntomas regresivos; pero también existe la posibilidad de fortalecer los síntomas de un estado más saludable. Una cosa es segura: los resultados electorales y la elección política de los ciudadanos que ejercieron su derecho al voto son hechos incontrovertibles, irreversibles. Las libertades democráticas les aseguran la posibilidad de elegir de manera diferente en los próximos comicios. De eso trata la democracia.

8. ¿FUNCIONES POLÍTICAS PARA LOS ÓRGANOS ELECTORALES?⁵⁵

El período de transformaciones del sistema político mexicano, abierto con las sucesivas reformas electorales de los últimos veinte años, por lo menos recon-

⁵⁵ Artículo del autor, publicado el 15 de octubre de 1998 en *El Sol de Zacatecas*.

sidera las funciones que tradicionalmente se les asignaban a los órganos electorales. De legitimadora de los procesos electorales, prácticamente no competidos, la estructura electoral de los años noventa se transforma en un elemento político que contribuye, de manera significativa, a la transición democrática en curso. Efectivamente, la modulación que los nuevos órganos electorales le imprimen a los cambios políticos realizados por la vía comicial, ha redundado en una mayor legitimidad de los gobiernos generados en procesos electorales no cuestionados. En este sentido podríamos decir que los órganos electorales tienen asignadas funciones políticas de primera magnitud, que tienen que ver, ante todo, con el fortalecimiento del compromiso ciudadano e institucional para el cambio y el desarrollo de un sistema de partidos.

No es a tales funciones políticas a las que deseo referirme en esta ocasión. No se trata de lo que pudiéramos llamar, sin exageración, gran política; que también es producto de los grandes acuerdos nacionales, que han significado compromisos para impulsar diferentes etapas del cambio político democrático en México, que es acotada por la legalidad y que, en parte, pertenece a un entramado institucional sustentado en la Ley Suprema. Me refiero a la política menor, a la política cotidiana, a la que, por su naturaleza, es transitoria y efímera; la que muchas veces se agota en el cotilleo; la casera, la de corto alcance, la del espíritu de la colmena.

Esta especie menor de la política lleva a confundir las responsabilidades de los órganos electorales, sus jerarquías y atributos, lleva a la confusión entre las funciones ejecutivas y las funciones directivas, entre conducción política y ejecución instrumental, haciendo una mezcla que rebaja los objetivos de los órganos electorales para acercarlos, por analogía, con los fines gremiales de un sindicato, o con los intereses mezquinos de una facción. La transferencia de funciones entre los órganos de una misma estructura electoral auto cuestiona su naturaleza institucional; agotada en las eventualidades del “siguiente día”, diluye los grandes objetivos que la Ley les confiere a las instancias electorales e instala rutinas que tienden hacia la autoconservación y hacia la autorreproducción burocrática.

En el caso de Zacatecas la Legislación Electoral en este aspecto es muy precisa: el artículo 83 del Código Electoral ubica y define la jerarquía de los órganos del IEEZ: en primer lugar, como la máxima autoridad, figura el Consejo General y en cuarto lugar a la Junta Ejecutiva. En períodos no electorales no existe una instancia más inferior que la junta Ejecutiva. Durante la jornada electoral el nivel mínimo de autoridad es la Mesa Directiva de Casilla. No hay posibilidad

de confusión involuntaria. En el Artículo 84 podemos leer: “El Consejo General, es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral”. Además, existe una diferencia radical por el origen de cada órgano colegiado: mientras el Consejo General es designado por la Legislatura del Estado, los integrantes de la Junta Ejecutiva son nombrados por el Consejo General. Todavía más, el citado Código Electoral especifica 26 atribuciones de conducción y decisión al Consejo General, mientras que a la Junta le encomienda 4 atribuciones de ejecución, una de las cuales es sujetarse a lo dispuesto por los órganos superiores. Veamos la primera: I. Proponer las políticas y programas generales y procedimientos del Instituto. En cambio, toca al Consejo General, (Art. 91-XXIX) Fijar las políticas y programas generales del Instituto a propuesta de la Junta Ejecutiva. Todo es muy claro.

En particular, en la fracción XXV del Artículo 91 del Código Electoral, se establece como atribución del Consejo General aprobar el presupuesto de egresos. Asimismo, conforme lo señala el artículo 92 del Código, el proyecto de presupuesto aprobado por el Consejo General debe remitirse al Titular del Poder Ejecutivo para que sea considerado en la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado. Cualquier otro tipo de negociaciones al margen de estas dos máximas autoridades, no sólo es ilegal sino que socava la institucionalidad interna del IEEZ y cuestiona las relaciones institucionales externas. No hay ingenuidad. Es legítimo preguntarnos acerca de los fines políticos que se buscarían al evadir los procedimientos institucionales establecidos por la Ley.

En un contexto de crisis económica, escasez de recursos y desempleo masivo, las justificaciones podrían ser variadas. De manera elíptica podrían resumirse en algunas de las más típicas falacias lógicas: “es que todos queremos el mejor funcionamiento de los órganos electorales”, “es que todos estamos de acuerdo” (ARGUMENTUM AD POPULUM); pero también: “es que la situación es desesperada, si no hacemos algo, quizá lesionemos alguna economía familiar” (ARGUMENTUM AD MISERICORDIAM); “es obligación de los órganos electorales gestionar su presupuesto” (DICTO SIMPLICITER); o, todavía: “si no actuamos ahora, perderemos la oportunidad” (PETITIO PRINCIPII).

Resulta injustificado que, en aras de esa política menor, esa de las más nobles intenciones, los órganos electorales confundan sus esfuerzos y sus fines en una, por demás inapropiada, defensoría del empleo público. Sin embargo, en mi opinión, ningún objetivo gremialista o político justificaría cuestionar la institucionalidad que deben guardar entre sí los órganos diferenciados de una misma

estructura electoral. Más aún, es necesario guardar las formas de la gestión y de la política para que la estructura electoral no sea deformada por los vértigos que produce la fascinación del Poder.

Por fortuna, se espera que la imprudencia política de quienes participamos en los órganos electorales sea siempre circunstancial. Además, y de ello estoy convencido dada la evidencia disponible, ninguno de los gobiernos Federal o Estatal, atendiendo a sus acusadas características institucionales, sería indiferente al destino y funcionamiento de las estructuras electorales, por convicción y por necesidad, en tanto que son órganos de Estado.

9. ¿DE VERAS ESTÁ PREPARADO EL IEEZ?⁵⁶

Un proceso electoral cualquiera, que convoque a la totalidad de los ciudadanos zacatecanos en ejercicio de sus derechos políticos, supone un sustento legal y una infraestructura material, además del personal calificado para organizar las diversas tareas que demanda una empresa de tal magnitud. Lo que intento decir es que no se podría disponer, en lo inmediato, de la estructura necesaria para recoger el voto individual de –en potencia– más de ochocientos mil zacatecanos. Instrumentar un proceso electoral de cobertura estatal –llámese *referéndum*, plebiscito, elecciones ordinarias o extraordinarias– es una tarea que se compone, sin exagerar, de miles y miles de movimientos operativos.

Si bien los órganos electorales están en vías de convertirse en instancias profesionales, no se puede levantar, de la noche a la mañana, un edificio electoral que contenga más de dos mil casillas y, por lo menos, dieciocho órganos electorales intermedios –entre el Consejo General y las Mesas Directivas de Casilla– indispensables para coordinar las acciones que permitan recibir, adecuadamente, el sufragio de miles y miles de los ciudadanos convocados.

No sólo eso, además los votos deben contarse; y hacerlo muy bien y consignar los resultados del cómputo en el acta correspondiente. Pero eso nos lleva a la capacitación electoral de más de ocho mil ciudadanos –y los respectivos suplentes– a cargo de las Mesas Directivas de Casilla. A su vez, esto supone un proceso de sorteo del universo ciudadano disponible para obtener la muestra de funcionarios a capacitar.

El sorteo supone una lista depurada y actualizada de los ciudadanos que, estando empadronados, conserven sus derechos electorales. Habitualmente,

⁵⁶ Artículo del autor, a propósito de las figuras de *REFERÉNDUM* y *PLEBISCITO*, publicado en *El Sol de Zacatecas* en septiembre de 2000

tales listas –las listas nominales de electores– las proporciona a los órganos electorales locales, mediante un convenio específico, el Registro Federal de Electores.

De acuerdo a los estándares de cómputo, ya usuales en nuestro país, se han vuelto necesarios los dispositivos de sistemas y redes computacionales –los llamados PREP, Programa de Resultados Electorales Preliminares– para proporcionar resultados oficiales y confiables –aunque preliminares– durante la misma noche del día de la jornada electoral.

A esto debe agregarse el diseño, impresión y distribución de la documentación electoral pertinente para el tipo de proceso electoral de que se trate. Lo cual, en suma, nos lleva al asunto del financiamiento del proceso. Sí, los procesos electorales cuestan. Y cuestan bastante dinero, el cual debe ser aportado por la Hacienda Pública, en partidas especiales autorizadas por la Legislatura del Estado. Si es un proceso extraordinario se debe autorizar, asimismo, una partida extraordinaria.

Por otra parte, todo el proceso es vigilado, de manera severa, por los representantes de los partidos políticos y los representantes –así sean indirectos– de la ciudadanía. Eso nos lleva al asunto de la autonomía y la imparcialidad que deben prevalecer, por ley, en todos los órganos electorales. La autonomía se ejerce –dentro de las normas previstas en la legislación– frente a los particulares, los partidos políticos y los poderes legalmente constituidos y ante cualquier otro ente ajeno al órgano electoral. Así, pues, el órgano electoral no debe estar sometido a los dictados de un poder o instancia de Gobierno, sólo se somete a la Ley Constitucional y a los ordenamientos y decretos derivados –conforme a los procedimientos previstos en los órganos legislativos– que sean emitidos en tiempo y forma.

La imparcialidad se refiere a que los funcionarios electorales no deben tomar partido por alguna de las opciones políticas en disputa. En particular, no deberían adelantarse a los tiempos legales y comprometer –con su actuación o con sus *decires*– la actividad institucional de los órganos electorales, quienes –en la mayor parte– muy recientemente, han logrado conquistar su plena autonomía.

Los órganos electorales tampoco pueden realizar funciones y actividades no previstas en la legislación que les da sustento y contenido institucional; dicho de otra manera: no tiene las atribuciones legales para organizar procesos electorales no previstos en la Legislación vigente. Todas sus actuaciones, hasta el mínimo detalle, deben tener un soporte jurídico apropiado. De no ser así, se deslizarían por los resbaladizos senderos de la política cotidiana y sus confusas estrategias de conservación o toma del poder público.

La autonomía de los órganos electorales locales aún es frágil, endeble. Todavía requiere del vigoroso apoyo de los ciudadanos, necesita el respeto que los partidos políticos le prodigan y le hace falta la profunda comprensión, ya manifiesta, de los poderes constituidos.

10. *TEXTO DE LA INTERVENCIÓN DEL AUTOR EN LA SESIÓN ORDINARIA DEL 15 DE OCTUBRE DE 2001, DEL CONSEJO GENERAL DEL IEEZ, TOMADO DEL ACTA DE LA SESIÓN*

GUSTAVO DE LA ROSA MURUATO: Han transcurrido cuatro años desde que la Honorable Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado nos distinguió designándonos Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en octubre de 1997. Así que en este mes termina la administración del Instituto, una vez transcurridos los cuatro años previstos en la Ley.

Ésta es nuestra última sesión ordinaria y, con alta probabilidad, será la sesión final de esta administración. Por ello es oportuno compartir con ustedes –sí así me los permiten– algunas reflexiones sobre el desempeño electoral de la institución. No pretendo dejar establecida la versión definitiva de nuestra labor en los últimos cuatro años, no; sólo quiero mencionar mi punto de vista, mis impresiones, mis argumentos.

Hemos tenido la suerte de asistir como protagonistas y sujetos de las últimas grandes transformaciones electorales en el país y en nuestro estado. Estamos marcados por el signo de la alternancia, componente fundamental de cualquier sistema electoral que se reclame democrático. Pero, junto a ella, fuimos constructores de la credibilidad en los procesos electorales locales; de la erradicación –esperemos definitiva– de la cultura del fraude desde y por el órgano electoral; julio de 1998 fue el primer proceso electoral estatal en donde los actores políticos asumieron los parámetros fundamentales de la competencia legal y, conocidos los resultados, los aceptaron y, cosa inédita hasta ese momento, no acusaron al órgano electoral de haber cometido fraude. También se inauguró, con éxito, el Programa de Resultados Electorales Preliminares y se abrieron paso, a pesar de algunas incomprensiones, los primeros sondeos preelectorales y las primeras encuestas a la salida de la casilla, realizadas por organizaciones ajenas al órgano electoral.

Nos tocó la afortunada oportunidad de ensayar las nuevas relaciones entre el órgano electoral y las instituciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con los Partidos y de todos entre sí. Por primera vez en la historia

electoral de Zacatecas los tribunales electorales funcionaron corrigiendo o ratificando lo acordado por el órgano electoral. Fue un gran paso en el desarrollo del sistema de partidos y una gran etapa en el fortalecimiento del Estado de Derecho en nuestra entidad.

Pero no sólo de nombre el órgano electoral pasó de ser Comisión Electoral a Instituto. El ejercicio de la autonomía y la independencia, respecto de los partidos, los poderes públicos y los gobernantes en turno, no fue fácil; por convicción, los propios partidos políticos en mucho contribuyeron a la emergencia del perfil autónomo del instituto. Sin embargo, fue hasta agosto de 1999 que el Instituto acuerda ejercer de manera plena su autonomía y extenderla hasta la zona que lo restringía: la administración de sus recursos financieros y humanos y las ministraciones a los partidos políticos. Aún así –las inercias no son fáciles de remover– hubo que esperar hasta el primer semestre del pasado año 2 000 para lograr la efectiva operación del acuerdo.

También durante el primer semestre de 2000 el Consejo general aprueba el Reglamento para la presentación de los informes financieros de los partidos políticos; conviene destacar que en el mes de julio de 2 000 el Consejo General aprueba el proyecto de redistribución electoral del estado. El proyecto es avalado por la LVI Legislatura y con ese marco se realizan las elecciones de diputados locales de este año 2001.

El pasado proceso electoral lo organizó un Instituto con experiencia electoral, con un Consejo General que había logrado superar las graves disensiones internas y había logrado un margen razonable de credibilidad de la sociedad y por parte de los partidos y sus candidatos. Los resultados aún están en proceso de evaluación, pero no es aventurado decir que lo hicimos básicamente bien. Aunque, insisto, falta tiempo para una adecuada valoración.

¿Qué no hicimos bien? Varias cosas que aún quedan pendientes: la aplicación del Reglamento del Servicio Profesional; involucrarnos con más énfasis en la promoción de los valores que definen a la cultura democrática contemporánea; promover el fortalecimiento del sistema de partidos; integrar un cuerpo permanente de funcionarios electorales desde los objetivos del Instituto; profundizar en la fiscalización de los gastos de candidatos y partidos en las campañas electorales; el funcionamiento pleno de las Comisiones del Consejo General; un mayor dinamismo de la Junta Ejecutiva para ir –como lo demanda la Ley, más allá de ser sólo un organismo subordinado a la Presidencia y al Consejo General.

Así, pues, la etapa fundacional del IEEZ ha concluido. Corresponde a la siguiente administración enfrentar una alternativa ineludible y exhaustiva: o se

fortalece al órgano electoral o éste se desliza por el camino de la burocratización, aunque algunos confunden la segunda con lo primero. En el centro de la etapa siguiente estará el ejercicio de una autonomía recién conquistada a plenitud y que, a veces, no sabemos bien a bien como desarrollarla en el contexto institucional. La autonomía es, en nuestro caso, la aplicación institucional de la Ley; cuando el órgano electoral suspende o posterga la aplicación de la Ley basado en consideraciones circunstanciales y efímeras, pierde estabilidad y pierde respetabilidad. La autonomía se practica de manera cotidiana o se debilita. En fin, el futuro está cerca y el tiempo, como siempre, dirá la última palabra.

Creo que es el momento de recordar a los formadores de este Instituto: en primer lugar agradecer a los miembros de la Quincuagésima Quinta Legislatura, en particular al Lic. Uriel Márquez Valerio, entonces Presidente de la Gran Comisión; también agradecer a los ciudadanos que entonces dirigían los cuatro principales partidos políticos: Carlos Hernández en el PAN, Guillermo Ulloa en el PRI, Armando Cruz Palomino en el PRD y a la Dirección Colectiva del PT, quienes convinieron la integración plural del Consejo General del IEEZ en el marco de una profunda reforma político electoral; en especial deseo reconocer la generosidad del Lic. Arturo Romo Gutiérrez, entonces Gobernador Constitucional del Estado, quién permitió y alentó las modificaciones legales que hicieron posible nuestra designación; también mi agradecimiento a la Lic. Judith Guerrero por su permanente atención y respeto al proceso electoral de 1998, en su calidad de Secretaria General de Gobierno.

Agradezco su permanente presencia y sus participaciones críticas a todos los representantes de los partidos políticos durante los últimos cuatro años, de manera muy cordial a mi estimado amigo Gilberto del Real Ruedas. A los señores representantes de las diversas legislaturas mis respetos y mi reconocimiento por su confianza en el Instituto. Al Lic. Ricardo Monreal, Gobernador Constitucional del Estado, mi agradecimiento por su respeto y apoyo permanentes al órgano electoral.

El Consejo General me distinguió al conferirme la responsabilidad de la Presidencia, en diferentes momentos, de la Comisión de Organización y de la Comisión de Administración. Del área de organización aprecio el trabajo profesional y la amistad de su Director Dr. Ricardo Hernández y las atenciones de Mario, Irma y Rafael. Del área de Administración agradezco las atenciones de su Director Lic. Gerardo Monreal y de José Manuel, de Nacho y de Abundio. Tuve la oportunidad, como miembro de otras Comisiones, de tratar a los otros directores del Instituto; a todos ellos mi reconocimiento por sus atenciones y disposición a colaborar con los Consejeros Electorales. Son de agradecer las

atenciones del personal de intendencia y del personal eventual; pero en particular reconozco y felicito al Instituto por el desempeño de las señoras secretarías en las áreas de Organización, Técnica, Secretaría Ejecutiva y Presidencia.

De mis compañeros electorales durante cuatro años tengo muy presente y así lo agradezco la amistad y la coincidencia casi total con José Manuel Enciso, con Gabriel Solís en tantas votaciones en el famoso esquema del cuatro tres; la convergencia en el respeto mutuo con Félix Frías en otra versión del mismo cuatro tres. Dejo constancia del desempeño profesional de nuestro Secretario Ejecutivo José Manuel Ortega y *–at last but not least–* agradezco el trato respetuoso y solícito de nuestro Presidente Miguel Rivera. Buena Suerte a todos.

Muchas gracias.

APÉNDICES

*I. PORQUÉ DECIDIMOS PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES*⁵⁷

Camaradas y amigos:

Es del dominio público que el Partido Comunista Mexicano, el Partido del Pueblo Mexicano y el Partido Socialista Revolucionario, hemos decidido participar, juntos, en el proceso electoral de julio de 1979. La presencia de la izquierda en los procesos electorales no es nueva pero ahora las fuerzas de izquierda —y democráticas en general— se han fortalecido e, indudablemente, estamos en mejores condiciones de enfrentar el aparato electoral burgués.

Sin embargo, no sólo esto es lo nuevo, en este periodo se elaboró una nueva Ley Federal Electoral, se decretó una limitada Ley de Amnistía y esto ha influido positivamente en la conformación de una gran fuerza social de la izquierda; pero estos cambios, limitados y parciales, no han alterado sustancialmente el sistema político mexicano que conserva sus elementos fundamentales en un sistema de leyes anticonstitucionales y el apoyo de la fuerza pública.

El gobierno sigue manteniendo para sí el control, desarrollo, preparación y calificación de las elecciones; además, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sigue manteniendo los antidemocráticos requisitos de la antigua Ley Federal Electoral para el registro de nuevos partidos políticos; las normas policíacas siguen incluyendo la entrega de las listas de afiliados y esto es inadmisibles, conociendo la intolerancia política propia del régimen; pero eso, además, se agrava por el hecho de que los partidos políticos pueden denunciar arbitrariedades ante las diferentes instancias electorales, hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Cámara de diputados, cuyas resoluciones últimas se consideran inatacables.

La nueva modalidad de partidos políticos con registro condicionado ha enriquecido el contenido y la significación de esta jornada electoral, —que no dudamos en calificar de histórica—, no sólo porque lucharemos por el registro definitivo del Partido Comunista Mexicano, sino porque significa

⁵⁷ Texto elaborado por el autor para la Comisión Ejecutiva del PCM en Zacatecas y leído por él mismo en la cena ofrecida el 20 de diciembre de 1978.

la posibilidad de conseguir mejores bases para agrandar el espacio político propio de las fuerzas democráticas.

Nosotros estamos perfectamente conscientes de que las condiciones que hemos aceptado al optar por el registro condicionado nos colocan en situación desventajosa, como si fuésemos partidos de segunda categoría; aquellos que piensen que en este proceso electoral el Partido Comunista Mexicano sólo busca su registro se equivocan; nosotros participaremos en las elecciones porque haremos uso de nuestros derechos políticos y no queremos restricciones antidemocráticas, porque no queremos un pueblo de ciudadanos perseguidos y torturados, porque entendemos que la conquista de la libertad política — para todos los ciudadanos mexicanos — es de interés fundamental para la clase obrera.

Nosotros sabemos que las decenas de años que ha soportado el pueblo mexicano, sometido a la más estúpida enajenación capitalista y la permanente burla de sus derechos políticos y laborales, le han minimizado su preparación política que es, en general, muy deficiente; invertir esta situación es una tarea de toda la izquierda: debemos transformar al pueblo de México en un pueblo que haga política revolucionaria, que deje de ser un pueblo de lamentaciones y se convierta en un pueblo de acción política bajo la correcta dirección de los partidos de izquierda.

Existen bases objetivas para una lucha fructífera, la situación de los trabajadores ha empeorado enormemente por los efectos de la crisis económica, —que López Portillo ha traducido en Alianza para la Producción—, que significa incapacidad del gobierno para encontrar una salida democrática a la crisis y que la oligarquía mexicana se nutra más intensamente de las fuerzas vitales de los trabajadores. Pero el descontento de la clase obrera ha crecido y se desarrolla aún en las propias filas de la CTM; no debemos olvidar que este año se realizó un acto del proletariado que se había retrasado por diez años: la primera asamblea del Congreso del Trabajo, y aprobó un programa que —fundamentalmente— exige la reorientación popular de la economía; pero este lenguaje radical a nadie engaña, si no se hace acompañar de la movilización de la enorme fuerza potencial de los millones de trabajadores organizados en el Congreso del Trabajo, esto sólo será palabrería. Precisamente, nosotros utilizaremos la campaña electoral para llegar al máximo número de trabajadores y proponerles que luchen, junto con nosotros, no sólo por la reorientación popular de la economía, también por la democratización de la vida política; que luchemos por una nueva vía mexicana al socialismo y que nosotros denominamos Revolución democrática y socialista.

Sabemos que en propaganda y recursos nos supera la burguesía. Lo que otorga la Comisión Federal Electoral: 15 minutos mensuales en radio y T. V. y 1000 carteles por Distrito Electoral, de ninguna manera satisfacen la necesidad que tiene el pueblo de México respecto a una información amplia y tampoco concretiza el derecho constitucional a la información.

Es obvio que sólo el partido oficial tendrá representantes en la absoluta mayoría de las casillas electorales, porque el aparato estatal le auxilia en estas funciones y el Estado existe hasta en la más apartada ranchería. Nosotros desde ahora pedimos a los ciudadanos interesados en hacer espetar el voto que nos representen en muchas casillas.

Con la participación de la Coalición de Izquierda no pretendemos acabar con el abstencionismo, éste se presentará de nuevo porque es un problema del sistema político mexicano actual y desaparecerá con él; pero si queremos asegurar que sea respetada la decisión de aquellos ciudadanos que voten por la Coalición de Izquierda. Además, en este proceso de lucha político electoral, las diferentes organizaciones que integramos la Coalición aumentaremos nuestra membresía y desarrollaremos nuestra organización; sobre todo, se afianzará más el proceso de unificación de la izquierda; del PPM, del PSR y del PCM en particular.

Para finalizar esta intervención únicamente queremos denunciar la actitud retrógrada del Gobierno del Estado que, de la noche a la mañana, —y esto no es una comparación trivial sino que así sucedió—, hizo aprobar en el Congreso del Estado una iniciativa de reformas a la constitución, relativas al proceso electoral, y que tiene por objetivo reforzar la presencia priista en el Congreso; además, el proyecto no se discutió y se hizo casi clandestinamente la aprobación, aunque se pretendía invitar a todos los partidos políticos a discusiones públicas.

Otro elemento característico de las intenciones marginales del Gobierno del Estado para con el PCM, lo constituye el hecho de que sólo para la instalación de la Comisión Local Electoral se nos citó de manera informal y después no se nos ha comunicado ni una sola vez.

A pesar de estas dificultades, y otras mayores, estamos seguros de que, en las próximas elecciones, la presencia de la izquierda será histórica. Muchas gracias.

Zacatecas, Zac., a 20 de diciembre de 1978.

¡Proletarios de todos los países, uníos!
Comisión Ejecutiva del PCM en Zacatecas.

El día 4 de diciembre (de 1988) se efectuarán elecciones municipales en el estado de Zacatecas. El proceso se regirá por las disposiciones del Código Electoral del Estado y se conducirá de acuerdo a los plazos marcados por la Ley Electoral para el Estado de Zacatecas (ya derogada). Seguramente participarán todos los partidos que conservaron su registro electoral, según las cifras oficiales, en las pasadas elecciones federales: PMS, PARM, PPS, PFCRN, PAN Y PRI; los cuatro primeros son miembros del Frente Democrático Nacional (FDN) con la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República.

Ya es un lugar común señalar que el pasado 6 de julio cambió la geografía política de México; pero lo que casi no se ha comentado es que también el mapa político de Zacatecas tuvo modificaciones sustanciales, verdaderos cambios: la votación priista se desinfló de 346 mil votos en 1982 a 194 mil votos en 1988 (perdiendo más de 150 mil sufragios), la votación del PAN también se redujo de 40 mil en 1982 a 32 mil en este año; en cambio, los partidos del FDN aumentaron su votación conjunta de 13 mil votos en 1982 a 65 mil votos en 1988, colocándose como la segunda fuerza política del estado y como la primera de la oposición. Las cifras anteriores están redondeadas para mayor comodidad.

Aunque se notó mayor afluencia de votantes a las casillas, en Zacatecas votó menos del 50 % de los ciudadanos. Éstos pueden clasificarse por su preferencia electoral: de cada tres ciudadanos, uno voto por la oposición y de cada tres ciudadanos de oposición dos votaron por Cuauhtémoc Cárdenas. De acuerdo a estas cifras, puede concluirse que la orientación de los nuevos votantes en Zacatecas es hacia los partidos que postularon a Cuauhtémoc Cárdenas; hacia la democracia y la legalidad, por un cambio pacífico y constitucional. La ciudadanía se reclama como la única fuente de legitimidad.

El PRI perdió cerca de 100 casillas. Además, el PRI perdió los siguientes municipios frente al FDN: Morelos, Pánuco, Cuauhtémoc, Loreto, Juan Aldama y Teúl de González Ortega; frente al PAN perdió Benito Juárez (que ironía, ¿verdad?). En varios municipios, aunque gana el PRI, no obtiene la mayoría de votos, conservándose como la minoría mayor.; entre éstos se incluyen Zacatecas, Fresnillo y Jerez. Así las cosas, el PRI tiene un cuadro político adverso para el próximo proceso electoral municipal, no sería raro que perdiera varios municipios.

Un gran obstáculo para las próximas elecciones los constituye la cultura política tradicional en los funcionarios priistas municipales, éstos y todos los fun-

cionarios no electorales debieran recordar la afirmación del Gobernador Constitucional del estado —en carta publicada en La Jornada del día— en el sentido de que la voluntad del gobierno es que las elecciones sean limpias, transparentes y sin consignas de fraude. La recomendación no es ociosa, pues una idea equivocada, confundiendo militancia partidista y deberes institucionales, sobre todo en las autoridades municipales, puede inducir a prestar “servicios” políticamente inútiles y culturalmente anacrónicos.

Es indudable que, mientras no se pruebe lo contrario, Zacatecas tiene autoridades legítimas, pero también es indudable que la legitimidad se pone a prueba en los procesos electorales y que la única fuente de legitimidad es la ciudadanía. Son los ciudadanos, quienes con sus acciones políticas, principalmente el voto, confieren legitimidad a los ayuntamientos, representantes del municipio libre.

Los ciudadanos de Zacatecas desean elecciones libres, democráticas, limpias y, sobre todo, CONFIABLES. La confianza de los electores es fundamental. No es aventurado afirmar que la mayor parte de los electores tienen muchas reservas respecto al proceso, pero que también tienen la decisión de encabezar, por la vía electoral, sus propuestas de cambio. En este sentido, las garantías que se den a los ciudadanos, referidas al respeto de sus votos, deben ser las más posibles.

A nivel de las autoridades de la Comisión Electoral del Estado hay voluntad para organizar el proceso electoral conforme a las normas constitucionales y a las disposiciones del Código Electoral. La responsabilidad del Gobierno es grande: cuenta con siete representantes en la Comisión Electoral (el Presidente y el Secretario designados por el Ejecutivo, dos comisionados del Poder Legislativo, dos comisionados municipales, uno de Zacatecas y otro de Fresnillo, más el delegado del Registro Nacional de Electores). Corresponde al gobierno, en primer lugar, generar confianza en los electores.

Los partidos políticos deben, por su parte, cumplir con responsabilidad sus funciones. Al respecto, dos asuntos preocupan a los partidos y a los ciudadanos: la confección de un Padrón Electoral confiable y una jornada electoral limpia y transparente; ambos elementos conducirían al total respeto al voto ciudadano.

La confiabilidad del Padrón Electoral podría medirse con técnicas estadísticas, contratando un equipo de profesionales, para que, usando los recursos de la computación, verificara la exactitud del padrón. Alguien podría objetar el costo económico (que además no sería tanto) para no proceder así; sin embargo, cualquier gasto sería pequeño si el juicio de profesionales del cómputo estadístico, fortalece la confianza de los ciudadanos, los partidos políticos y los organismos electorales en el padrón. Es cuestión de voluntad política.

⁵⁸ Artículo del autor, publicado en noviembre de 1988 en El Sol de Zacatecas.

La jornada electoral, el día de la recepción y escrutinio del voto en las casillas electorales, sería limpia y transparente, si se capacitara a los funcionarios de casilla, si éstos abandonaran sus prejuicios partidarios y asumieran su responsabilidad institucional. Además, resulta imprescindible que los presidentes municipales se abstengan de usurpar funciones electorales; en esto el gobierno debe ser claro y mostrar su voluntad política instruyendo, puntualmente, a todos los funcionarios municipales o estatales, en su obligación de no interferir en el proceso electoral. Sin estos antecedentes no es previsible el respeto a la voluntad popular manifestada en las urnas electorales.

3. POSIBILIDAD LÓGICA Y POSIBILIDAD POLÍTICA (HIPERTEXTO PARA LEERSE EN SEPTIEMBRE DE 2004)⁵⁹

El festivo 12 de septiembre de este sorpresivo 1998 nos induce interrogantes acerca del futuro inmediato; acerca de la política como posibilidad lógica y como posibilidad para el desarrollo de la Polis. Todo mundo sabe que lo posible no es un hecho. Sin embargo, los hechos, lo dado, podrían debilitarse y devenir en posibilidad, de acuerdo a una conocida ley lógica. Por ejemplo, un gran apoyo expresado electoralmente únicamente habla de un posible apoyo en la función de gobernar. Para la pragmática política sólo existe el mundo real; es el único mundo interesante para el político y deja para las novelas la existencia de mundos posibles. Pero una teoría que sólo habla del mundo real no es una teoría, es una descripción del estado de cosas. Pero son justamente los políticos quienes constituyen un subconjunto social que se caracteriza por la continua ideación de nuevos escenarios, de estados de cosas alternativos, de mundos posibles, pues. El político vive en la contradicción de lo real y lo posible.

A pesar de que el sistema educativo, por su inevitable retraso cognoscitivo, y las generaciones en él formadas no lo perciban y lo trasmitan, las sociedades se forman de relaciones, números, probabilidades, conflictos y actos de elección. Al menos desde el punto de vista de las ciencias sociales más aventajadas (Jon Elster, *Lógica y Sociedad*. Gedisa). Así concebidas, las sociedades son espacios propicios para la aplicación de modelos lógicos que consideran los actos políticos dentro de lo posible, lo imposible y lo necesario. Esto nos lleva a buscar las claves para entender dos clases de fenómenos sociales: el espacio entre la intención y el resultado (suboptimalidad) y el espacio entre lo posible y lo real (contrafinalidad)

La historia no es un tejido sin costuras, tampoco todo lo que va a ocurrir debe de suceder, el no determinismo permite la posibilidad de cambiar el curso de los acontecimientos. Pero quisiéramos saber que hay causas e identificarlas. Sería patético, lamentable, que en septiembre de 2004 sometiésemos a revisión la historia de los seis años previos. Podemos adelantar la interrogación contrafáctica y, desde ahora, eliminar como sin sentidos muchas respuestas posibles, pero conservar la capacidad para responder las preguntas pertinentes. Una adecuada tensión entre optimismo y pesimismo podría convencernos en septiembre de 2004 que logramos el mejor de todos los pasados posibles. Que sería nuestro mejor recuerdo del porvenir, como diría Elena Garro.

Ya Max Weber articulaba el interés en los pasados disyuntivos con nuestra libertad de elección de los futuros alternativos. ¿Tendremos que explorar *ex post* lo que hubiera ocurrido si se hubiera elegido cualquier otra alternativa de las disponibles frente a la opción seleccionada? Explorar las posibilidades políticas antes del hecho supone –como dice Jon Elster– “que no todas las vías abstractas o incluso técnicas de acción son posibles *hic et nunc* en relación con un estado (de cosas) dado”. Ante el estado de cosas que se recibe hay un conjunto de salidas lógicas posibles, algunas de ellas, además, serán políticamente posibles. En relación con este último subconjunto de estados políticamente posibles resulta natural preguntarse si es irreversible el cambio político (simetría o asimetría de la relación “políticamente posible”); o sea, si es accesible otro estado de cosas; preguntarse si es posible eliminar etapas en el desarrollo político (transitividad de la relación), es decir, ¿es pertinente la ruptura? Pero, ente ello, la pregunta es obligada: ¿es el *status quo* una alternativa posible? (La vigencia de la reflexividad de la relación). Si el poder político no es “la producción de los resultados deseados ni de los pretendidos, sino la producción inteligente de los resultados pretendidos”, la posibilidad política es el límite del poder político; aquella destaca los aspectos racional e intencional del ejercicio político.

Sólo nos resta desear, desde este universo de sucesos dominados por la probabilidad, que los próximos seis años políticos no sean desdeñados por la suerte.

⁵⁹ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas* en septiembre de 1998.

4. NATURALEZA HUMANA Y DESCONFIANZA POLÍTICA⁶⁰

La literatura clásica ha conocido varias obras que abordan los conflictos entre la naturaleza humana y las relaciones políticas. Basta leer, por ejemplo, algunas de las más famosas obras de Shakespeare para saber de qué estamos hablando.

Sin embargo, ya desde la antigüedad clásica se ventilaba el tema de manera más o menos diáfana. El latino Horacio, en el Libro Primero de sus divulgadas Sátiras expone, no sin cierta ironía: “Una buena parte de la humanidad, seducida por una falaz codicia exclama: “Nada es bastante, ya que tanto vales cuanto tienes”. ¿Qué podemos hacer con uno que piensa así? Dejémosle ser infeliz, puesto que lo es por su gusto. Como se cuenta de cierto sujeto avaro y rico que vivía en Atenas, el cual solía desdeñar la voz del pueblo, haciéndose esta reflexión: “La gente me silba, pero yo en mi casa me aplaudo al contemplar mi dinero en el arca”. Y es que los antiguos atenienses no utilizaban ningún sistema de rendición de cuentas.

Al reseñar algo de la historia de la rendición de cuentas dentro de la historia de la democracia, Luis Carlos Ugalde, autor del Cuaderno que hoy comentamos cita a Jon Elster cuando menciona algunos de los mecanismos atenienses para controlar el poder. Según explica el autor, en esa época demos significaba “comunidad ateniense reunida en asamblea”, cuyo quórum oscilaba entre los dos mil y tres mil ciudadanos, excluidas las mujeres y también los esclavos. Aunque, en realidad, “La democracia griega no requería de mecanismos de rendición de cuentas porque los ciudadanos participaban de manera directa en los asuntos públicos y no tenían que delegar a ningún representante la facultad de decidir por ellos”.

La rendición de cuentas llega con la democracia representativa, de manera señalada con la constitución estadounidense de 1789, alentando un debate que ha logrado un gran desarrollo teórico. Este avance especulativo mantiene, como una de sus vertientes más productivas, varios conceptos que se han exportado, desde la terrena economía, hasta la provincia de la teoría de los fenómenos políticos, entre ellos el modelo de principal-agente, es decir, de una instancia que delega en otra la toma de decisiones y su ejecución. De manera más precisa: “Una relación principal-agente se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento”. La teoría es muy bonita, ¿no creen? Aunque no tan decepcionante como lo es, aún, el sistema mexicano de rendición de cuentas: aquí nos deleitamos

porque rara vez podemos ir más allá del *cuchicheo*, para aprobar o desaprobar las acciones del gobernante o de quienes desempeñan funciones públicas.

La verdad es que, como señala Luis Carlos Ugalde, “*las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz*”. Y así es, en efecto, pues la mayoría de las veces la información que se da a la opinión pública o a los ciudadanos o a las instancias de rendición de cuentas es tardía, incompleta, confusa, artificialmente enmarañada, de baja calidad, desordenada y difícil de obtener físicamente. Una manera de afrontar esta situación es desarrollando lo que el autor, siguiendo a otros teóricos de la política, denomina la rendición de cuentas horizontal (en el esquema de división de poderes) y la rendición de cuentas vertical (en las democracias con elecciones confiables y con sistemas de expresión libre de la sociedad civil)

Por desgracia la información de las acciones del gobierno que llega a los ciudadanos es a través de boletines de prensa cargados de verbosidad y propaganda, o de los famosos informes de gobierno, atiborrados de demagogia, voluminosos, rimbombantes y litúrgicos hasta en su desorden.

En una visión pesimista de la humanidad y las sociedades civilizadas no deja de advertirse que los individuos buscan satisfacer sus intereses y ambiciones personales, por encima de las instituciones y de los intereses de los demás. Por ello son pertinentes los mecanismos de rendición de cuentas. Esto parecían saberlo muy bien los clásicos de la teoría política, a juzgar por sus alegres opiniones referentes a la naturaleza humana: “Los lazos de la palabra son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera, y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten temor de un poder coercitivo” decía Hobbes. “Los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden” añadía Maquiavelo. “Los hombres son susceptibles de pasiones; están hechos de tal manera que experimentan piedad hacia los desgraciados y sienten envidia de los felices; que se inclinan más por la venganza que por el perdón” sentenciaba Baruch. “La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber” sostenía Hamilton. No sin humor, Madison acotaba: “Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno”.

Por todo ello estoy convencido de que, para todos, será muy útil y provechosa la lectura de *RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO*, de Luis Carlos Ugalde y que la distribución de los 30 mil ejemplares editados por

⁶⁰ Texto leído por el autor, el 16 de octubre de 2002, en el Salón de Cabildos del Municipio de Guadalupe, Zacatecas.

el Instituto Federal Electoral en mucho contribuirá al desarrollo de la cultura democrática en nuestro medio.

Ya para terminar sólo quiero declarar que pertenezco al selecto, es decir, minoritario club de los optimistas irredentos y espero que algún día, —muy lejano aún, me apunta muy bajito una burlona vocecita—, sean superfluos los sistemas de rendición de cuentas y que nuestros gobernantes, —hombres y mujeres del poder— puedan recitar, sin congoja, el primer canto de Omar Khayyam en el Rubaiyat: “*Todos saben que jamás murmuré una oración./ Todos saben también que jamás traté de disimular mis defectos./ Ignoro si existen una Justicia y una Misericordia./ Si las hay, estoy en paz, porque siempre fui sincero*”.

5. EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL⁶¹

Los medios de comunicación se han convertido en actores destacados de los procesos electorales. Independientemente de su capacidad para influir en la opinión pública, los medios informan de los acontecimientos que, de otra manera, la ciudadanía no conocería jamás. No resulta exagerado afirmar que los medios de comunicación, prensa, radio y televisión, funcionan, en buena medida, como los ojos, los oídos y la voz de la sociedad, momento a momento y de manera cotidiana.

Son los medios de comunicación quienes están en condiciones de difundir inmediatamente los sucesos más relevantes del proceso electoral y, con ello, realizan un gran servicio a la comunidad. Su actuación imparcial en la cobertura de la jornada electoral, sus incidencias y sus resultados y, sobre todo, la oportuna denuncia de todo aquello que atente contra la transparencia y la fidelidad que se deben a la voluntad popular, repercutirá, sin lugar a dudas, en el grado de credibilidad que logremos en los próximos comicios.

Por ello resulta muy alentador informar que 27 medios de información han solicitado su acreditación al IFE para cubrir el proceso electoral el 6 de julio. Además, estos medios han solicitado la acreditación de 118 representantes para informar a la sociedad a través de la prensa escrita, la radio y la televisión. Varios de ellos tienen cobertura nacional, otros en todo el estado y algunos de ellos tienen cobertura limitada a tan sólo ciertos municipios de la entidad. Todas las solicitudes han sido aceptadas por el IFE.

Estos 118 representantes de los medios de comunicación nacional, local y regional vendrán a reforzar la vigilancia pública de la jornada electoral propi-

⁶¹ Texto del autor, leído en la conferencia de prensa de los Consejeros del Consejo Local del IFE, efectuada el 26 de junio de 1997.

ciando, de esta manera, un elemento adicional de seguridad que permitirá, a la opinión pública, disponer de más elementos para juzgar sobre la transparencia del proceso y sobre la objetividad de los resultados.

Pero también podrán ser el vehículo para que los partidos políticos, los candidatos y los ciudadanos en general difundan sus apreciaciones sobre la jornada electoral, den a conocer sus quejas y denuncien las irregularidades que pudieran presentarse en el transcurso del día o en el proceso de cómputo, sin excluir la presentación de tales quejas y tales presuntas irregularidades en las instancias electorales correspondientes.

Al difundir de manera responsable y oportuna la información electoral, los medios de comunicación podrán contribuir a que la ciudadanía se forme una opinión más elaborada sobre la actuación de cada uno de los actores concurrentes en la jornada electoral: los partidos políticos y sus candidatos, los funcionarios electorales, las autoridades gubernamentales de todo tipo, los observadores electorales, los ciudadanos que acudan a votar y los ciudadanos que, lamentablemente, decidan no ejercer su derecho al sufragio.

En fin, los consejeros electorales esperamos que los 118 representantes de los medios de comunicación, a través de sus actividades periodísticas, imparciales y objetivas, también contribuyan al incremento en la transparencia del proceso electoral; que su presencia activa, más la disposición de todos los funcionarios del IFE a colaborar y coadyuvar, en la medida de lo posible, al óptimo desempeño de las actividades de periodistas y reporteros, se transforme en un elemento de confianza que estimule la participación ciudadana y una mayor afluencia a las casillas el día de las elecciones.

Muchas gracias.

6. LA MEDICIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

*Sondeos electorales*⁶²

La expansión en el siglo XX de las encuestas y de otros tipos de investigación social está estrechamente ligada a una intensificación del énfasis que se da a los valores del conocimiento y de la racionalidad. Las actitudes experimental y de solución de problemas que rodean al progreso científico y tecnológico se trasladan también a la esfera social. El hombre moderno desea enfrentarse a situaciones en las cuales él es actor y lo hace desarrollando planes basados en

⁶² Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas* en febrero de 1997.

información sólida. Aunque a menudo este ideal no se logra, el valor que se da a la “obtención de hechos” constituye parte importante de la cultura contemporánea. Cada vez en mayor proporción se considera que la encuesta es un método útil para recopilar información sobre temas relacionados con los aspectos sociales.

La encuesta por muestreo es un medio apropiado y útil de recoger información bajo tres condiciones: cuando las metas de la investigación exigen datos cuantitativos, cuando la información buscada es razonablemente específica y familiar para los entrevistados y cuando el propio investigador tiene un considerable conocimiento previo de los problemas particulares y de la gama de respuestas que posiblemente surjan. Todas estas condiciones se cumplen en las áreas de investigación que han sido los bastiones tradicionales de la encuesta —opinión pública, votación, actitudes y opiniones y comportamiento económico—. La encuesta por muestreo, es un estudio en el cual la información se obtiene de una fracción de la población seleccionada para representar al conjunto. El sondeo es una encuesta por muestreo que se ocupa principalmente de temas como opinión pública o elecciones. La encuesta por muestreo tiene muchos usos y también genera muchos abusos. Los usos implican generalmente uno o dos de los objetivos siguientes: descripción de poblaciones, comprobación de hipótesis y otras formas de explicación causal, predicción de condiciones futuras, evaluación de programas sociales y desarrollo de indicadores sociales. La contribución única de la encuesta reside en su habilidad para proporcionar respuestas sistemáticas a preguntas como las siguientes: ¿Quién hace qué?, ¿Por qué?, ¿Cómo?, ¿Hasta qué punto?, ¿Con qué efecto?

Aunque las dos últimas preguntas están estrechamente relacionadas, la segunda es más amplia que la primera. La pregunta: “¿Hasta qué punto?” a menudo implica la existencia de un resultado que tiene relación con efectos inminentes de una intervención. En contraste, “con qué efecto” envuelve frecuentemente una consideración más extensa de las consecuencias. Las aplicaciones específicas de la investigación por encuesta van desde las indagaciones de opinión pública considerablemente pragmáticas y los estudios de investigación de mercados hasta los análisis altamente teóricos de la influencia social. Los científicos sociales han ampliado la encuesta por muestreo a una gama más amplia de problemas teóricos y prácticos. Entre éstos figuran, por ejemplo, el comportamiento del votante.

A medida que han aumentado los usos de la encuesta, así también se ha extendido la controversia sobre sus abusos y la confusión sobre sus propósitos y efectos: los ciudadanos pueden quejarse porque son demasiado frecuentes

y constituyen una incomodidad pública, o porque algunas preguntas invaden la privacidad, o porque las indagaciones son fraudulentas y tratan de influir en los propios sucesos que están estudiando. Estas reacciones indican que la investigación por encuesta debe ser contemplada no sólo como un método fructífero de la indagación social científica, sino también como una forma de intervención social que afecta puntos susceptibles de tipo personal y político. Su aplicación incluye consideraciones éticas y políticas, así como el dominio de las técnicas básicas. Más allá de la habilidad técnica, el investigador de encuestas debe entender la situación sociopolítica y sociopsicológica de la población en estudio y debe estar absolutamente consciente de las limitaciones de esta metodología.

La investigación por encuesta está situada en un contexto político y en un contexto ético. Sostenemos, por una parte, que el diseño de una encuesta está sujeto a sesgos provenientes de numerosas fuentes que incluyen las presiones de los auspiciadores y de otros grupos externos y los propios valores e intereses del investigador. También recalamos que la investigación por encuesta debe respetar la libertad, la dignidad y la privacidad de los grupos que se estudian. Es inadmisibles la opinión de que el investigador tiene el derecho, en nombre de la ciencia o de otro fin superior, de engañar a las personas entrevistadas, de tergiversar la naturaleza del estudio o de inmiscuirse en forma encubierta en la vida privada de los individuos.

La encuesta es altamente valiosa para el estudio de algunos temas, tales como opinión pública, y casi inútil para otros. Las decisiones sobre los métodos de investigación involucran numerosas consideraciones que incluyen gastos, tiempo, la propia experiencia y las consideraciones del investigador así como la disponibilidad del personal capacitado y de otros medios. Sin embargo, para llegar a adoptar tal decisión podría ser beneficioso tener en consideración los seis criterios siguientes.

1. Aptitud para los objetivos de la investigación. El punto esencial es si el método producirá la información necesaria para responder las preguntas planteadas por el estudio. ¿Cuál es el propósito del estudio: producir hipótesis, probar hipótesis, generar proyecciones, evaluar un programa de acción, o qué? El punto básico es que los directores del estudio deben tener muy en claro qué es lo que esperan obtener y qué puede lograrse a través de los métodos de la encuesta.
2. Precisión en las mediciones. Hablando en términos amplios, la precisión se alcanza por medio de una descripción objetiva de la situación real

en estudio. Aunque la objetividad es una noción esquivada no sólo en la investigación por encuesta sino en todos los aspectos, sigue siendo un ideal que la mayor parte de los investigadores se esfuerza por alcanzar. Para ser más específicos, podemos definir la precisión como la generalización de todas las mediciones pertinentes que puedan haberse hecho del fenómeno en cuestión, tales como comportamiento de los votantes o clase social. La cuestión esencial reside en el muestreo: ¿Las mediciones u observaciones utilizadas como fuentes de datos son representativas del universo más amplio de mediciones y observaciones que supuestamente describen?

3. Generalización de los resultados. Además de la generalización de las mediciones practicadas a otras mediciones que puedan hacerse (precisión), la mayor parte de la investigación social aplica la generalización de los resultados basados en un grupo a un universo o población más amplios. Por ello es imprescindible saber si el grupo muestra es en sí representativo de la población sobre la cual se buscan conclusiones.
4. Poder explicativo. La meta de la mayoría, si no todos los estudios científicos sociales, es ir más allá de la descripción y llegar al análisis de causalidad. La pregunta es, entonces, no sólo “quién” o “qué”, sino también “por qué”. Algunos métodos de investigación social son mucho más apropiados que otros para analizar causas con más profundidad. La encuesta por muestreo, al ser comparada con la estadística descriptiva, puede tener grandes ventajas.
5. Conveniencia administrativa. Las decisiones sobre los métodos de investigación dependen a menudo de tres consideraciones de tipo administrativo: costo, rapidez y complejidad organizacional. La mayor parte de los investigadores deseará métodos que proporcionen alta precisión, generalidad y poder explicativo con bajo costo, gran rapidez y un mínimo de demandas administrativas. Lo deseable es lograr un equilibrio adecuado entre los tres primeros factores y las ventajas administrativas.
6. Prevención de los problemas éticos y políticos. En la mayoría de los estudios es posible distinguir entre dos grupos de dificultades éticas y políticas: aquellas que podrían haberse evitado gracias a un juicio y planeación adecuados y aquellas que son ineludibles y deben ser enfrentadas como algo inherente a la investigación.

Los problemas éticos más comunes en la investigación social son el engaño al obtener la cooperación de los participantes, la invasión de privacidad, las viola-

ciones del secreto y otras promesas hechas a los entrevistados y la lesión o daño a los participantes, sean éstos físicos, psicológicos, económicos o políticos.

Es posible que las dificultades políticas surjan de cargos en el sentido que la investigación sirve a auspiciadores extranjeros o externos o que los resultados serán sesgados en favor de ciertos intereses. En muchos casos el investigador deseará seguir una línea de investigación a pesar de los riesgos que dicha línea pueda traer consigo. Pero aún así deseará elegir métodos que proporcionen un alto nivel de precisión y que, sin embargo, le permitan conservar en un mínimo el nivel de controversia sobre el proceso de la investigación. No existe virtud *per se* al evitar la controversia, especialmente si ello se hace a expensas de la verdad, pero se necesita considerable sabiduría para seleccionar métodos que den como resultado los datos necesarios sin dejar una estela de conflictos y resentimientos.

La encuesta por muestreo tradicional generalmente implica siete etapas pertinentes. Debe enfatizarse que estas fases son interdependientes —cada una afecta a las otras y a su vez afectada por éstas—. El conocimiento global del proceso permite que el investigador anticipe las consecuencias de las decisiones tomadas en cualquiera de las etapas del sondeo: la planeación, la elaboración de un diseño de investigación, el muestreo, el diseño del cuestionario, el trabajo de campo, la edición y la codificación, la preparación para el análisis, el análisis y el informe. Para más detalles técnicos puede consultarse el texto base de este artículo: La Encuesta por Muestreo: Teoría y Práctica de Lininger y Warwick en CECSA.

Los sondeos electorales y la publicación de los resultados ya se han establecido en nuestro país, aunque no sin dificultades. En torno a ellos se ha suscitado una polémica muy aguda, derivada de muy variadas circunstancias, pero principalmente —y esto es una hipótesis— porque los sondeos electorales han sido utilizados—de manera ilegítima— como piezas tácticas de ingeniería electoral, dentro de las estrategias de algunas organizaciones políticas.

En esas condiciones resulta útil para la opinión pública, partidos, organismos electorales, instituciones y empresas particulares conocer los principios metodológicos de los sondeos electorales, sus ventajas y desventajas, sus limitaciones y sus alcances, su impacto, su confiabilidad y su pertinencia. El conocimiento de estos elementos puede ayudar a desvanecer prejuicios, que generan temores infundados a los sondeos electorales; pero también ayudaría a considerarlos en sus justas dimensiones, sin sobrevalorarlos, ni magnificarlos. En particular se debe insistir en que no existe evidencia —estadísticamente significativa— que permita suponer que la publicación de los sondeos electora-

les pueda influir —de manera notable y, menos aún, decisiva— en las preferencias de los electores, configurados en grandes tendencias que apoyan o ignoran a las opciones políticas ofertadas en ese momento.

El juicio y la capacidad de raciocinio del elector y del ciudadano se configuran por la concurrencia de muchos elementos. Las preferencias políticas del elector no son tan volátiles o superficiales como suponen quienes, de manera paternalista, consideran al ciudadano incapaz de reflexionar y argumentar el sentido de su voto el día de la jornada electoral. Aclaremos, no hablamos de tal o cual elector en lo individual; nos referimos al comportamiento estadístico global de grandes grupos de votantes.

Específicamente, la encuesta por muestreo goza de cinco ventajas que hacen de ella una alternativa atractiva frente al censo, aun en estudios de población o económicos que son por lo común considerados del dominio exclusivo de éste. La primera, y más obvia, es que su realización resulta menos costosa. Una encuesta adecuada cubre típicamente sólo una pequeña fracción de los casos incluidos en un censo y, por lo tanto, requiere de menos personal y un aparato administrativo más reducido.

La segunda ventaja es que la encuesta permite una mayor rapidez en la recopilación y análisis de los datos. Debido a su campo de acción, un censo a nivel nacional requiere un año o más de trabajo preliminar para iniciar las operaciones de campo. Deben reclutarse y capacitarse empadronadores en todo el país; es necesario preparar mapas y establecer centros administrativos. Estas desventajas se reducen en gran medida, por supuesto, cuando se trata de censo de una sola organización o de una pequeña comunidad. Una vez que se ha completado el trabajo en el terreno, generalmente se requieren meses (y en algunos países, años) antes que los datos del censo sean procesados y publicados.

La tercera, es que dado que el número de entrevistadores utilizado en la encuesta es mucho menor, normalmente es posible proporcionar una capacitación más intensiva y una supervisión más cuidadosa para asegurar la obtención de información de alta calidad. En muchos países los censos de población se resienten debido a las bajas calificaciones de los propios empadronadores y a la falta de supervisión adecuada. La cuarta la constituyen la mejor calificación y la mayor capacitación del personal de campo de una encuesta, que unidas al menor tamaño del estudio, permiten una especial flexibilidad en los temas cubiertos por la encuesta.

Debido a que la encuesta requiere una publicidad mínima y contactos con sólo una fracción de la población, tiene menores posibilidades de despertar oposición pública y sentimientos de saturación hacia la investigación social.

Por todas estas razones, muchos países han decidido complementar los censo básicos y las operaciones de tipo censal con encuestas por muestreo en menor escala, pero mejor controladas.

Por supuesto, el éxito de estas operaciones presupone la disponibilidad de especialistas competentes, condición que no existe en algunos países ni para las encuestas ni para los censos.

La norma que se está adoptando en casi todo el mundo es invertir en censos periódicos de población, vivienda, agricultura y organizaciones comerciales cada cinco o diez años con objeto de obtener datos básicos y complementar después esta información con encuestas más frecuentes de mayor complejidad.

*Sondeos electorales que desinforman: tips para el lector*⁶³

En el desarrollo de la nueva democracia política en México se advierten varios protagonistas que tienden a considerar como importantes los registros de los movimientos de la opinión pública. En periodos electorales los medios de comunicación inducen y se retroalimentan de las percepciones y preferencias electorales de los ciudadanos. También los partidos políticos comienzan a admitir la necesidad de una interacción más dinámica con el universo social en donde realizan proselitismo. Por otra parte, los habitantes de un municipio, de un distrito o de una entidad federativa desean conocer los grados de aceptación de las diferentes ofertas políticas y la configuración cambiante de las preferencias de los electores como un medio importante para explicarse los resultados de la jornada electoral y discernir sobre la limpieza de los procesos electorales.

Por estos motivos, entre otros, ha crecido la importancia de los sondeos de opinión en las competencias electorales y, al menos desde 1994, la Ley considera la necesidad de su ejercicio responsable y regulado. En particular, para las elecciones federales del próximo 6 de julio, la Ley considera “que la divulgación detallada de las características metodológicas de las encuestas y sondeos sobre asuntos electorales es condición indispensable para que estos estudios efectivamente contribuyan al desarrollo democrático, a través de la creación de una opinión pública mejor informada”. (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 3 DE MARZO DE 1997).

Sin embargo, en la práctica nos encontramos que en todo el país se publican encuestas que muchas veces, lejos de contribuir al fortalecimiento informativo de la opinión pública, sólo inducen confusión, suspicacia y desconfianza por el

⁶³ Artículo del autor, publicado en El Sol de Zacatecas en abril de 1997.

tono sensacionalista de sus conclusiones y su poca sustentación metodológica. A veces los principales errores se deben a la falta de capacidad profesional de quien diseña la encuesta, organiza el sondeo y procesa la información obtenida; otras veces, la confiabilidad de la encuesta se vuelve dudosa porque es un trabajo “hecho a petición”, con diferentes fines: lograr un golpe publicitario, influir en la elección interna de candidatos en los partidos políticos, promocionar una idea, etc. Pero ya sea que la encuesta contenga un sesgo por falta de pericia profesional o ya sea que exhiba un sesgo intencionado, por el motivo que sea, ¿qué puede hacer el lector no especialista para prevenirse de las conclusiones de cualquier encuesta? A continuación menciono algunos errores frecuentes (violaciones a los criterios estadísticos generales) en el proceso de encuestas por muestreo. La presencia de cualquiera de ellos será suficiente para desechar las conclusiones y tomar la publicación de la encuesta como un recurso propagandístico, que podremos leer por curiosidad, pero del cual no se obtendrá información fidedigna a un nivel aceptable.

1. **POBLACIÓN EN ESTUDIO.** Por ejemplo, si se quieren obtener conclusiones sobre las preferencias electorales de los ciudadanos con derecho a voto, no puede tomarse la muestra únicamente del universo de los habitantes que disponen de servicio telefónico, aunque se aplique un método aleatorio a la lista que proporciona el directorio telefónico. Tampoco la muestra podrá tomarse considerando la cercanía o la facilidad de acceso o comodidad de los encuestadores. En ambos casos se restringe, de manera injustificada, el universo de la población a otro “más manejable”. En ambos se extrapolarán conclusiones a una población que, en realidad, no fue estudiada.
2. **EXTRACCIÓN DE LA MUESTRA.** Debe ser aleatoria y de tal manera que sean conocidas las probabilidades de que cada elemento aparezca en la muestra. Aquí el problema es evitar la posibilidad de que haya selecciones de elementos de la muestra que sigan algún criterio de preferencia o censura, o que puedan ser inducidos inadvertidamente por el mecanismo de selección. Por ejemplo, si la encuesta indaga la opinión de los ciudadanos listados en el padrón electoral sobre tal o cual tema y, en el transcurso de los trabajos de campo, sobre la marcha, se “aleatoriza” los elementos disponibles EN ESE MOMENTO al encuestador, la muestra pierde representatividad. El sondeo deja de ser válido. El diseño de la muestra debe ser anterior a los trabajos de campo.

3. **TAMAÑO DE LA MUESTRA.** Este es un error muy frecuente. El tamaño de la muestra depende del tipo de parámetro a estimar, de la precisión y del nivel de significación en la estimación, no tanto del tamaño de la población. Si la encuesta publicada explica vagamente como se determinó el tamaño de la muestra o si éste se determinó por consideraciones ajenas a la metodología estadística (por ejemplo, escasez de recursos, disponibilidad de tiempo de los encuestadores, detección de lugares “interesantes”, etc.), el lector puede sospechar de la validez de las conclusiones y de las intenciones de quien la diseño.
4. **PERTINENCIA DEL ANÁLISIS.** Este es otro error frecuente. Un análisis que pudiera tener sentido para toda la población de la cual se obtuvo la muestra (suponiendo que todo se realizó correctamente), no puede trasladarse arbitrariamente a porciones más o menos determinadas del universo, cortando, después de recogida la información, fracciones de la muestra, si no hay la seguridad de que estas submuestras sean efectivamente representativas. Por ejemplo, trasladar el análisis de una muestra tomada del universo de todos los ciudadanos empadronados en una entidad federativa, a conclusiones a nivel de municipio o distrito electoral. Lo que son propiedades del todo no lo son necesariamente de las partes. El análisis del todo no se corresponde, por fuerza, con el análisis de las partes. La parte no se comporta, por necesidad, como el universo.

Por supuesto, hay muchos otros indicadores para detectar las falacias que se presentan en los sondeos de opinión sustentados en las encuestas por muestreo, pero muchos de ellos exigen una verificación técnica detallada, fuera del alcance de la mayoría de los lectores. Entonces, lo recomendable sería que la presentación pública de toda investigación incluyera elementos de juicio que permitieran al usuario decidir, de manera razonable, su acuerdo o su divergencia con cualquiera de las conclusiones presentadas.

Al respecto, no debe olvidarse que al Instituto Federal Electoral le corresponde supervisar la observancia de lo establecido en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 190 del COFIPE relativos a las encuestas por muestreo, vigilando que su divulgación contribuya al desarrollo democrático y a la creación de una opinión pública mejor informada.

En muy pocos años los políticos mexicanos transitaron de la incredulidad absoluta a la fe ciega en las encuestas sobre preferencias electorales. Todavía en 1997 las encuestas eran consideradas con reservas insalvables, aún aquellas que favorecían al propio partido o al candidato preferido. La situación cambió drásticamente para las elecciones federales de 2000. Todos los candidatos se desayunan con la última encuesta y, bueno, eso ayuda o perjudica a su digestión. Todo es consecuencia del acendrado anumerismo que predomina en la población adulta y en especial entre la clase política, más aficionada al simple discurso que al análisis de fondo.

Resulta divertido observar las angustias de los candidatos y sus equipos de campaña a causa de la publicación de una encuesta, sobre preferencias electorales, que los ubica por debajo del nivel intuitivamente esperado. Igual de cómica es la satisfacción del partido y su candidato que aparecen favorecidos en los resultados de “la más reciente encuesta nacional”. Por culpa de las encuestas viven como yoyos (con independencia de sus poderosos egos): se precipitan desde lo alto de la contagiosa alegría del primer lugar a la depresiva condición de ser el segundo o el tercero en la lista. Ya nadie se conforma con menos. Y el ciclo se repite con alarmante precisión cardíaca: exultación, abatimiento, etc.

Las empresas del ramo (aún por consolidarse) y los hacedores de encuestas aprovechan a plenitud la triste condición psicológica de los candidatos y sus seguidores. Ofrecen un amplio surtido de encuestas: desde trajes a la medida hasta los diseños industriales de la producción en serie (que no en serio). O, como de manera muy descriptiva y reveladora dijo un hacedor de encuestas: “según el tamaño del sapo es la pedrada”. A favor de esa lógica de mercado ambulante actúa la ignorancia, en materia de encuestas de opinión, de los políticos y los candidatos, deslumbrados y seducidos por los espejismos de los postizos acólitos de un Delfos inaccesible.

Pero la impostura vende, si bien sus cartas credenciales proceden de una vaga patente delfica que jamás se tramitó. Y es que los nuevos oráculos también son ambiguos y misteriosos. Una jerga, que se reputa como científica, muchas veces oculta las deficiencias metodológicas o la franca ausencia de trabajo de campo y análisis rigurosos. Sin embargo, lo peor es que, ante el público y los medios de comunicación, los charlatanes y los profesionales a veces no se pueden distinguir de los bien intencionados.

Con cada noticia sobre las elecciones, en particular con las notas que se derivan de sondeos electorales, los medios de comunicación arriesgan su credibilidad y ponen a prueba su imparcialidad y profesionalismo. Como todos los días, pero ese no es el problema. La cuestión estriba en la calidad del servicio que proporcionan a la sociedad. La noticia a secas es un periodismo seco. Presentar los resultados de una encuesta como la verdad indiscutible, eludiendo sutilmente considerar los márgenes de error y de confianza y otros elementos dispersos en la discreta vitrina metodológica, nubla la capacidad de juicio del lector y del elector. No es muy probable que afecte a su preferencia electoral, pero quizá no le ayude gran cosa a comprender las características básicas de las preferencias electorales de ese momento. Presentar los “datos crudos” de una encuesta, sin considerar el contexto real que le da sentido y proporción a los distintos arreglos numéricos, es una manera poco sutil de eludir la responsabilidad de la empresa encuestadora.

Dice Roy Campos (*Voz y Voto*, junio 2000): “*El concepto de ética entre los encuestadores ha perdido valor, fuerza y humanismo. He oído decir a encuestadores que difundieron un dato “por ética”, ya que eso “salió” en su encuesta, sin importar que el resultado sea evidentemente desproporcionado... y sostienen esa postura aun cuando les he señalado que lo ético hubiera sido aceptar ante el cliente que la encuesta no sirvió y no publicarla. Lo que postulo es que cuando sabemos que nuestros resultados van a ser expuestos a la población, debemos ampliar nuestro concepto de ética para incluir la responsabilidad social*”. Al respecto Miguel Basáñez, presidente de la Asociación Mundial de la Investigación en Opinión Pública, ha declarado (*La Jornada*, 3 de mayo de 2000) que quienes cumplen con reglas metodológicas “*no están ganando un aval. Simplemente son constancia de una honestidad muy sana*”. Por cierto, una vez pasadas las elecciones, las empresas encuestadoras deberían explicar por qué acertaron o por qué se equivocaron, no sólo en cuanto al ganador sino, también, respecto a los márgenes de triunfo o derrota. Si bien las encuestas no son métodos para hacer pronósticos, las preferencias electorales tienden a estabilizarse. Los sondeos no son constancias de mayoría, no sirven para eso, sino para definir estrategias. Por desgracia algunos políticos tienden a dejar descansar su próximo discurso en un estudio de opinión. Éstos son para los estrategas. No se puede juzgar la realidad con una simple auscultación técnica y metodológica.

Hace unos días, en el noticiero nocturno de Joaquín López Dóriga por el canal 2 de Televisa, se presentaban los resultados de una peculiar encuesta telefónica, al estilo del noticiero aludido (ya sé que no es confiable, pero ese no es el punto), en la cual más del ochenta por ciento de los entrevistados declaraban no confiar en las encuestas. *Excelsior* publicó (21 de mayo de 2000)

⁶⁴ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas* en junio de 2000.

una encuesta, hecha por el propio diario del 10 al 19 de mayo de este año, en la cual “de 3591 personas encuestadas sólo 37 % ha sido sobre sus preferencias electorales. De este 37 %, 67 % lo fue más de una vez, lo cual indica que las consultas son repetitivas y no nos están dando la verdadera fotografía de las preferencias del electorado”. Lo curioso de esta encuesta es que no proporciona vitrina metodológica. Pero, bueno, ambas situaciones llaman la atención en algo que quizá sea el siguiente paso en el desarrollo de las encuestas en México: el escrutinio riguroso, y con sus propios métodos estadísticos, de las Metodologías de las encuestas y la confiabilidad de sus coberturas a población abierta.

A propósito de esta metáfora, que insiste en ver a una encuesta como una fotografía del momento, es necesario aclarar que en todo caso, debido entre otras cosas al margen de error, es una fotografía borrosa (en el sentido de la lógica difusa), que la lente puede estar fuera de foco o que el fotógrafo no tiene pulso firme (metodología defectuosa), etc. En resumen, citando otra vez a Roy Campos (*La Jornada*, 15 de mayo de 2000): “Todos los encuestólogos pueden echar siempre mano de elementos metodológicos para abultar la intención de voto a favor de su cliente y por ello lo importante “es saber siempre quien está detrás de cada encuesta”, para contrastar y ponderar su metodología.

*Desilusiones y éxitos de las encuestas electorales*⁶⁵

Aproximadamente a las 23:00 horas del 2 de julio de 2000, cuando aún se estaban recibiendo los paquetes electorales y no habían avanzado en más del 30 % de los cómputos preliminares, los mexicanos vimos y escuchamos –con expectante emoción– al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, dirigir, en cadena nacional, un histórico mensaje a la nación: “... el próximo Presidente de México será el Lic. Vicente Fox Quezada...”, nos dijo, entre otras cosas. Pocos minutos antes, José Woldenberg Karakowsky, el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, también en cadena nacional, nos informaba de los resultados –en intervalos porcentuales– de dos conteos rápidos ordenados por el propio instituto: de 39 a 45 para Fox; de 35 a 38.9 para Labastida y de 15.1 a 18 para Cárdenas. Éste último, hacia las 22:30 horas del mismo día declaraba que las tendencias electorales favorecían a la Alianza por el Cambio y reconocía su derrota. Las protagonistas ocultas detrás de tan importantes figuras públicas, en esos minutos definitivos para nuestra historia inmediata, fueron las encuestas electorales en varias de sus modalidades.

⁶⁵ Artículo del autor, publicado en *El Sol de Zacatecas* en julio de 2000.

Más o menos desde las 20:00 horas del 2 de julio conocimos los primeros resultados de las encuestas de salida, anunciando el triunfo de Vicente Fox y abriendo un compás de incertidumbre, cerrado tres horas después por el Presidente Zedillo. Terminaba en esa casi increíble jornada electoral un episodio de la historia reciente de las encuestas electorales en nuestro país: algunas encuestas, de entre las publicadas ocho días antes, acertaron al ganador, otras fallaban en los porcentajes y unas más fracasaron por completo. Varias de ellas –las empresas que las realizaron son ahora famosas y con su prestigio acrecentado– acertaron en sus apreciaciones casi predictivas.

En el ámbito local los zacatecanos conocimos de la publicación de varios ejercicios en materia de encuestas electorales, relativas a los candidatos a la Presidencia de la República y a los candidatos de nuestra entidad en las tres elecciones. La mayoría de ellas no fueron muy afortunadas en sus resultados. Salvo las apreciaciones en cuanto a las fórmulas ganadoras para el Senado –¡gran misterio develado!– erraron en la mayoría de sus apreciaciones, erraron en los porcentajes y posiciones relativas finales de los candidatos y fueron manejadas como noticia interesada o como simple propaganda electoral. Sin embargo, para el futuro desarrollo de la práctica de las encuestas electorales en Zacatecas, serán una buena experiencia en el camino de la superación hacia una etapa profesional.

En el lapso de los últimos cuatro años las encuestas electorales se han abierto paso hasta el corazón de la vida política en México. La opinión pública poco a poco se habitúa a su presencia y los candidatos y sus partidos parecen aceptarlas como una eficaz herramienta para la toma de decisiones estratégicas. Aún así todavía no se sabe, bien a bien, para qué sirven las encuestas, ni la mejor manera de relacionarse con ellas. Por eso no está de más un poco de reflexión al respecto.

En primer lugar debemos considerar el significativo desarrollo y proliferación de las empresas encuestadoras, también de las instituciones académicas que se han sentido atraídas por estos ejercicios tan llamativos en el México de alta competencia electoral y de grupos académicos localizados fuera de la capital del país que, a su vez, intentan desarrollar sus propias maneras de acercamiento estadístico a las realidades electorales en curso. Es de llamar la atención la gran diversidad metodológica y los múltiples códigos de ética –escritos o no, públicos o no– que se revelan en los productos que se entregan a los respectivos patrocinadores. Al considerar el asunto de quién paga las encuestas el panorama se complica, pues igual se encuentran líderes de opinión, partidos políticos,

candidatos, medios de comunicación, instituciones académicas o diversa instancias gubernamentales. En consecuencia, la producción de encuestas es muy desigual tanto desde el punto de vista de las técnicas empleadas como de los resultados obtenidos.

En segundo lugar es conveniente considerar, como ya se apuntaba, al heterogéneo grupo de usuarios de este servicio. La nota común a todos ellos es su escasa conciencia de lo que significa una encuesta de opinión y en particular su acusada ignorancia del significado auténtico de una encuesta electoral. Debemos enfatizarlo cuantas veces sea necesario: aunque no sean del todo ajenas a estos fines, las encuestas electorales no son instrumentos para generar noticias; tampoco nos dicen la verdad absoluta sobre las preferencias electorales latentes en la ciudadanía; mucho menos influyen de manera directa, ya sea al levantarlas o al publicarlas, en la opinión masiva de los electores; de ellas no depende la buena o mala imagen de un gobierno; tampoco son instrumentos de propaganda, ni resuelven los conflictos entre gobernantes y gobernados.

Las encuestas electorales nos describen, con alta probabilidad y generalmente con un pequeño margen de error, las preferencias de los votantes, sujetas a cambio y desarrollo en los grandes grupos humanos formados por los electores de una cierta región geográfica, en un momento dado. Forzando un poco las cosas podríamos decir que describen tendencias probables, no deterministas en cuanto a la opinión pública; tendencias a muy corto plazo que pueden cambiar o, en extremo, no confirmarse en la realidad. Los resultados de las encuestas electorales, al combinarlos con las aproximaciones de otras fuentes de información sobre un fenómeno en especial, pueden ser muy útiles para tomar decisiones trascendentes y estratégicas, vitales quizá. Un ejemplo del uso óptimo de las encuestas son las grandes decisiones tomadas durante la noche del dos de julio por algunos de los principales protagonistas políticos de ese momento crucial.

LA FORMACIÓN
DEL NUEVO SISTEMA DE PARTIDOS
EN ZACATECAS
GUSTAVO DE LA ROSA MURUATO
Se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2012
en Signo Imagen
Cto. Río Sabinas No. 12, Col. Paseos de Churubusco
México, DF, Tel. (55) 58 03 92 30
Tiraje de 500 ejemplares

Al tener la distinción de presentar y comentar en unas cuantas palabras sobre la obra y el autor, la primera idea que a la mente me sobrevino fue que lo escrito, para hacerse público en este libro, está dado en afortunada congruencia; pues conociendo ampliamente al que lo escribe, puedo afirmar que no son sólo ideas sueltas y al vuelo, con las que obviamente se puede o no estar de acuerdo, sino que proceden de la amplia vivencia y experiencia propia de quien ha sido actor y no simple espectador en la construcción del Sistema Político de Zacatecas, posiciones realmente privilegiadas no nada más para obtener una visión con perspectivas amplias, sino para aportar desde la participación ciudadana innovaciones e iniciativas, análisis, comentarios y propuestas al Sistema Electoral en Zacatecas.

Para una obra altamente descriptiva más que valorativa, la formación del autor en las “ciencias exactas” y en el soporte filosófico de ellas, así como su trabajo diario, le han impuesto, por necesidad y convicción, el rigor científico del investigador, obligándolo a la imparcialidad en la ponderación de los hechos y resultados.

José Manuel Enciso Muñoz

Gustavo de la Rosa Muruato (1955) ha sido profesor de matemáticas, lógica, estadística y filosofía de la ciencia en la Universidad Autónoma de Zacatecas, director y cofundador de la Escuela de Matemáticas de la UAZ, afiliado y ponente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. También ha presentado ponencias en múltiples eventos, algunas se recogen en este volumen. No es miembro de ningún partido político, pero de 1975 a 1989 militó en el Partido Comunista Mexicano, PSUM y PMS, siendo representante de estos partidos en los órganos electorales. Fue Consejero del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (1997-2001) y Consejero Local del IFE en Zacatecas (1996-2003). De 2002 a 2004 fue director de su propia agencia en investigación de mercados y opinión pública, y de 2004 a 2010 Coordinador de Asesores del Gobierno del Estado. En la actualidad se dedica a escribir. Recientemente colaboró en el libro *1977: autonomía y sociedad en Zacatecas. Una historia recuperada*, publicó una *Oda a Felipe Ángeles* y el poemario *Contratos de felicidad*.



Universidad Autónoma de Zacatecas

