

CARPIZO Y LA REFORMA DE 1994: UNA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL INDIVIDUALISTA

María del Carmen ALANIS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *El análisis de políticas públicas.* II. *Jorge Carpizo: forjador de la reforma de 1994.* III. *Ámbito de posibilidades de la reforma de 1994.* IV. *El arribo de Carpizo a la Secretaría de Gobernación.* V. *La agenda de temas.* VI. *La mecánica de las Conversaciones de Barcelona.* VII. *Algunos contenidos de las reformas de 1994.* VIII. *La función regulatoria del Consejo General.* IX. *Faltantes de la reforma electoral de 1994.* X. *Conclusiones.* XI. *Bibliografía.*

La reforma de 1994 fue definitiva del sistema electoral mexicano. Nadie escatima la fuerza con que esa enmienda constitucional y legal logró procesar las diferencias que existían en un ambiente de erosión política y crispación de la desconfianza.

Si bien muchas líneas se han escrito sobre el contenido de esa reforma, poca importancia se ha dado al papel que el doctor Jorge Carpizo jugó en su diseño y confección a través de consensos amplios.

El presente artículo aporta esa mirada. Revisa los principales contenidos de la reforma electoral de 1994, desde los atributos personales que su principal artífice aportó a las negociaciones.

I. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El surgimiento del análisis de políticas públicas *public policy* como categoría conceptual propia e independiente de los estudios de la ciencia política o el derecho, trajo consigo el desarrollo de preguntas de investigación pertinentes al quehacer gubernamental. De hecho, uno de los fundadores de la disciplina, Harold Laswell, se refería a ella como el conjunto de temas que

* Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; doctora en Derecho por la UNAM.

conciernen a la explicación de la producción de las políticas y la obtención de información relevante relativa a dichas políticas.¹

Varias líneas de pensamiento surgieron. Unas se enfocaron a crear marcos analíticos para la comprensión del surgimiento de políticas. Es decir, a entender cómo se definen los problemas públicos, cómo llegan a las agendas gubernamentales, cómo se toman las decisiones y cómo se diseñan las políticas.

El presente artículo se ubica en esta modalidad, pues pretende explicar el surgimiento de la reforma electoral que vivió México en 1994.

La propia teoría de las políticas públicas ofrece distintas maneras de abordar un cambio en las reglas del juego, como el que se constituye en objeto de este análisis. Dada la complejidad de la acción pública, la lente de un modelo teórico conlleva a un mayor potencial explicativo que la intenciona de comprender un fenómeno desde cualquier óptica.

Son característicos de este análisis, las posturas de la elección racional que muestran el origen de las políticas como el resultado de la interacción estratégica de distintos actores en su afán por maximizar sus utilidades. A ese enfoque se oponen otros como los neo-marxistas que lo explican como producto de las relaciones de clase; el *behaviorismo* que enfatiza el papel que los grupos de interés juegan en las políticas para cada sector, o los estatistas que centran su análisis en el papel que juegan los Estados en el resultado del proceso de elaboración.

Una alternativa a esos abordajes son los basados en una perspectiva neoinstitucional. Éstos asumen que las instituciones juegan un rol definitorio, pues constriñen el espacio de factibilidad política y ordenan el juego estratégico.

En general, las reformas políticas y electorales en México y en otras partes del mundo se han percibido como producto de una circunstancia histórica. Las razones de una decisión pública cualquiera son producto del contexto histórico en que se toman.

La mayor parte de la literatura relevante sobre las reformas electorales en México se ha construido enfatizando ese papel de la historia en cada reforma. Está debidamente demostrado el papel del pasado en cada momento.²

Pero el abordaje neoinstitucional permite considerar otras aristas. Es posible que los actores impriman al proceso de políticas públicas el se-

¹ Laswell, Harold y Lerner, D., *The Policy Sciences. Recent Development in Scope and Method*, Standford, 1951.

² Véase, por ejemplo, Woldenberg, Salazar y Becerra, *La mecánica del cambio político en México*.

llo de sus propias ideologías, preferencias, funciones de utilidad y habilidades. Ciertamente las políticas no son el resultado automático de esas combinatorias, ya que éstas se despliegan en combinación con otros actores y constreñidas por un marco institucional.

Es esa perspectiva neoinstitucional, pero centrada en los actores, la que se propone para revisar la reforma electoral de 1994. Desde mi punto de vista, la reforma de 1994 no podría ser explicada cabalmente, si no se incluye en la ecuación el elemento Jorge Carpizo. Su forjador y principal negociador, sin duda jugó un papel en el resultado final “la reforma aprobada” mayor a lo que se ha dimensionado en otros trabajos académicos.

Si bien pudiera parecer que el enfoque propuesto es demasiado individualista, lo cierto es que el análisis de otras reformas ha podido ser explicado desde perspectivas similares. Buena parte de lo que conocemos de la reforma electoral de 1977, que consiguió formar el sistema de partidos políticos en México, se ha descrito desde la mentalidad plural de don Jesús Reyes Heróles.

Inclusive el Pacto de la Moncloa, que por definición es el resultado del juego estratégico entre los dos polos de la transición española, bien puede ser definido desde la mentalidad pacífica y consensual de Felipe González.

De igual forma, las reformas de la estabilidad democrática de 1994, en buena medida surgieron de la creatividad y astucia del doctor Carpizo.

II. JORGE CARPIZO: FORJADOR DE LA REFORMA DE 1994

Una de las dificultades de los análisis centrados en los actores es que requieren definir las características personales de sus protagonistas. Ello se vuelve más complejo cuando, como es el caso, no se puede recurrir de primera mano a sus propios testimonios.

A pesar de ello, la trayectoria curricular del doctor Jorge Carpizo ofrece suficientes claves para esbozar algunas características en forma objetiva.³ Apunto tres que son eje del análisis que se pretende: experto en derecho, talento negociador y visión de futuro.

³ Tuve el privilegio, junto con mi esposo, Emilio Rabasa, de contarme entre las amigas de Jorge Carpizo, razón por la cual podría enumerar muchos atributos personales. Para evitar la subjetividad a la que me llevaría esa visión personal, he preferido centrar mi análisis exclusivamente en los datos que arroja su trayectoria profesional.

1. *Experto del derecho*

Esta característica es quizá la más evidente en la currícula de Jorge Carpizo. Más allá de las menciones honoríficas que obtuvo en sus estudios de derecho en la UNAM, su obra publicada en temas constitucionales, de federalismo y de derechos humanos son una referencia obligada para los estudiosos del derecho en el país. A su vasta producción habría que agregar capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas en temas como la universidad, la representación política o los organismos autónomos.

Ese prestigio de “erudito del derecho” permitió a Carpizo asumir un estilo arriesgado en su paso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde pugnó por dar plena vigencia a su carácter de tribunal constitucional.

2. *Talento negociador*

Una de las características que más sorprendían a los interlocutores de Carpizo era su don negociador. Ese talento cobró relieve cuando fue rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Durante su gestión estalló la huelga de 1986, misma que centraba sus demandas en el amplio objetivo de democratizar la vida universitaria. A diferencia de lo que proponían algunos actores gubernamentales de la época, el doctor Carpizo prefirió ceñirse al diálogo como eje de la convivencia entre académicos, razón por la cual convocó a un Congreso Universitario, en el que se construyó un espacio para la libre expresión y contraposición de ideas. El Congreso logró que se restituyera la vida universitaria, pero también que se edificara el rumbo de las transformaciones que vivió la Universidad por los años siguientes.

3. *Visión de futuro*

Para quienes se encuentran inmersos en la función pública, es difícil hacerse de una visión mediano o largo plazo, ya que la inmediatez de la coyuntura obliga —en general— a privilegiar lo urgente por encima de lo estratégico; lo factible por encima de lo deseable.

Ese no era el caso de Carpizo McGregor, quien logró imprimir a su paso por las instituciones una estrategia de largo aliento. Hay que recordar que en los primeros años de la década de los noventa, se estaba nego-

ciendo la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Los Estados Unidos condicionaron la firma del tratado al mejoramiento del clima de respeto en el país de los derechos humanos.

Muchos juristas destacados argumentaron que la figura del amparo era suficiente para proteger a los ciudadanos de la violación de sus derechos. No obstante, Carpizo en calidad de “visionario” determinó que el amparo se había convertido en una figura de difícil comprensión, lleno de tecnicismos y vacíos legales, que complicaban su acceso al grueso de la población, además de ser un mecanismo de lenta tramitación.

Esa fue una de las causantes de la creación de la CNDH, ideándola como un instrumento menos rigorista, cercano a la población, en el que descansaba el peso de sus recomendaciones en la opinión pública, pues ésta castigaría con el descrédito a la autoridad por el mal cuidado de los derechos fundamentales.

Se ha completado, ahora sí, el marco conceptual con el que se ha de revisar la reforma de 1994, desde la incidencia de los tres atributos personales detectados en la trayectoria de su impulsor, Jorge Carpizo.

III. ÁMBITO DE POSIBILIDADES DE LA REFORMA DE 1994

A la reforma de 1994 no se llega con un conjunto amplio de posibilidades de actuación. Factores de todo tipo constreñían el abanico de respuestas institucionales que se podían ofrecer al cada vez más fuerte reclamo por la democratización completa del sistema electoral mexicano.

Sin lugar a dudas, la elección de 1988 fue un detonante de la ulterior democratización del sistema electoral mexicano. No solo la credibilidad había quedado disminuida. También había sido afectado el prestigio de la Secretaría de Gobernación, señalada como responsable de los fallos en el sistema para declarar ganador en la elección presidencial de dicho año.

Fue así como surgieron dos reformas tendentes a reparar la legitimidad de la representación pública. En 1989 se procedió a un cambio institucional en el que se rediseñó el ente público encargado de la organización de los comicios. A partir de una reforma constitucional al artículo 41 de 1990, se creó el Instituto Federal Electoral. Con el surgimiento del Instituto se permitió, entre otras cosas, la incorporación de los partidos políticos nacionales en los procesos de la organización electoral.⁴ Ese mismo

⁴ Carbonell, Miguel, “Instituto Federal Electoral”, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 312.

año se avanzó hacia la profesionalización de la autoridad jurisdiccional, con la creación del Tribunal Federal Electoral.

En 1993, las negociaciones entre los partidos políticos dieron como resultado la creación de un nuevo padrón electoral y de la credencial con fotografía para votar, además, de una nueva reforma política que modificó a la integración de la Cámara de Senadores, la que a la postre posibilitó el arribo de la oposición a la Cámara alta. Ese mismo año se suprimió el sistema de autocalificación⁵ de las elecciones para diputados y senadores.

Si bien encomiables, estas dos reformas se dieron sin el respaldo de quienes se sentían agraviados por las elecciones de 1988, ahora aglutinados en el Partido de la Revolución Democrática. Aquí una de las restricciones más importantes a la reforma de 1994, pues el sistema difícilmente aguantaría una reforma más sin la participación de la izquierda institucionalizada en el PRD.

La economía hubiera anticipado un entorno de estabilidad para el proceso electoral de 1994. En los tres años anteriores el crecimiento económico había sido superior al demográfico; se había aprobado el Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso estadounidense; la inflación se había reducido a un dígito; los capitales extranjeros dejaban al país, la inversión social del gobierno aumentaba y no existían mayores problemas políticos.⁶

Sin embargo, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1o. de enero de 1994 cimbró a las instituciones y a la sociedad. Fue alterada la estabilidad generada, fueron removidos muchos de los actores y fue necesario diseñar nuevos mecanismos para los aspirantes a la Presidencia.

El nuevo conjunto de restricciones estaba entonces dado por la necesidad de mantener actuante al sistema de partidos, sin radicalismos, para poder avanzar hacia el proceso electoral de 1994 sin interrumpir el relevo del poder.⁷

⁵ En 1917 surgen los sistemas de autocalificación para las cámaras de Senadores y Diputados, y de heterocalificación para el presidente de la República. El Congreso Constituyente de Querétaro señaló que cada cámara calificaría las elecciones de sus miembros, y para la calificación de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos sería la Cámara de Diputados la que se erigiría en colegio electoral. Orozco Martínez, Rodolfo, *La primera calificación de la elección presidencial por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, año 6, núm. 4, julio-agosto 2000, p. 1.

⁶ Carpizo, Jorge, *Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1043/6.pdf>.

⁷ A los pocos meses, se incorporaron nuevos elementos que daban cuenta del

IV. EL ARRIBO DE CARPIZO A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

A los diez días del levantamiento de Chiapas, el doctor Jorge Carpizo McGregor fue invitado por el presidente Salinas de Gortari a incorporarse a su gabinete como secretario de gobernación. Dos variables prioritarias debería enfrentar en forma urgente:

- Lograr que el proceso electoral 1994 llegara a feliz puerto. Faltaban siete meses para la jornada electoral. El proceso ya había iniciado.
- Diseñar una estrategia adecuada para el conflicto armado de Chiapas.

En ese contexto, el perfil negociador de Carpizo fue tomado como una señal favorable. En apoyo a esta visión es que el propio Diego Fernández de Ceballos⁸ ha señalado que cuando el doctor Carpizo fue designado secretario de gobernación entendió que el gobierno del presidente Carlos Salinas había optado por la vía del diálogo con todas las fuerzas políticas.⁹

No se equivocaba el candidato panista. De hecho, la primer acción del negociador, en su arribo a la Secretaría de Gobernación, fue ponerse en contacto con los dirigentes partidistas y los candidatos presidenciales, demostrando con ello su interés porque el proceso electoral se llevará en los mejores términos y con las condiciones de imparcialidad que se habían pretendido en las reformas anteriores.

V. LA AGENDA DE TEMAS

El negociador comprendía que los comicios de 1994 no saldrían con éxito sin avanzar todavía más en la democratización del sistema político. De ahí que optó por retomar algunas de las negociaciones que meses antes había iniciado Manuel Camacho Solís con el PRD, para proponer un cambio del sistema político.

grado de descomposición del ambiente político e imponían restricciones adicionales: los asesinatos de Luis Donald Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu.

⁸ Candidato presidencial del Partido Acción Nacional para el proceso electoral federal de 1994.

⁹ “Entrevista a Diego Fernández de Ceballos”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, pp. 423-428.

Consistente con el perfil ya esbozado, el secretario de gobernación dejó que el partido de la izquierda tomará la iniciativa para la reforma. Si las anteriores reformas habían estado encabezadas por el PAN y el PRI, esta vez se requería que el PRD asumiera un papel protagónico.

Se necesitaba una agenda de puntos a tratar.

El 27 de enero de 1994, se expidió el documento “20 Compromisos por la Democracia”, el cual incitó a la firma del acuerdo por la paz, la justicia y la democracia. Dicho documento fue firmado por ocho partidos políticos que participarían en las elecciones de 1994. Algunos de los puntos de acuerdo fueron:

- Alcanzar la imparcialidad de los órganos electorales.
- Lograr la confiabilidad del padrón electoral.
- Conseguir la equidad en el acceso a los medios de comunicación.
- No hacer uso ilegal de recursos y fondos de gobierno.
- Revisar las finanzas de los partidos políticos.
- Examinar las reformas penales para evitar restricción a derechos humanos.
- Crear una fiscalía para delitos electorales.
- Convocar a un periodo extraordinario de sesiones para aprobar las reformas electorales.

VI. LA MECÁNICA DE LAS CONVERSACIONES DE BARCELONA

Faltando apenas semanas para las elecciones, ¿cómo llevar a la práctica una agenda tan amplia de temas?

El elemento para la toma de acuerdos fue la puesta en marcha de un grupo, el de las negociaciones de Barcelona. Se llamó así porque su sede principal se ubicaba en esa calle, pero sesionó en diversos espacios de la Ciudad, desde la suscripción de los Compromisos para la Democracia, hasta el desarrollo de los comicios, con una leve interrupción durante las semanas que siguieron al asesinato del candidato priista, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo.

La idea era construir un grupo compacto, prolífico en acuerdos. El secretario de gobernación hizo pública al grupo su intención de que los acuerdos salieran por consenso, pero —fiel a su estilo negociador— definió al consenso, no como la unanimidad de voluntades, sino como la ausencia de vetos.¹⁰

¹⁰ Jorge Alcocer. Entrevista concedida el 15 de octubre de 2013.

Más aún, diseñó unas reglas de funcionamiento de las mesas de Barcelona, acordes a la necesidad de hacerlas funcionales. Por un lado se desarrollaron las conversaciones abiertas con los tres partidos políticos más importantes, pero por el otro lado Carpizo mantenía —en lo individual— conversaciones con los partidos políticos minoritarios. De tal modo que el propio secretario de gobernación señaló en el Informe que presentó al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que a ningún partido se le había negado la posibilidad de externar puntos de vista y realizar propuestas, ya que todas ellas habían sido consideradas y analizadas con seriedad y objetividad.

Los participantes de las conversaciones de Barcelona fueron:

- PAN: Carlos Castillo Peraza, Felipe Calderón Hinojosa y Antonio Lozano Gracia.
- PRI: Fernando Ortiz Arana y Santiago Oñate. Posteriormente, Ignacio Pichardo Pagaza, Jose Francisco Ruiz Massieu y Humberto Lira Mora.
- PRD: Porfirio Muñoz Ledo y Ricardo Valero.
- Secretaría de Gobernación: Jorge Carpizo y Tristán Canales. Posteriormente, Beatriz Paredes.
- Asesor personal del secretario: Jorge Alcocer.

Quienes participaron en aquel proceso, describen que otra estrategia negociadora que implementó el doctor Carpizo y que resultó benéfica para la toma de acuerdos fue “el confesionario”. Se trataba de la posibilidad de la que gozaban todos los participantes de las negociaciones para reunirse en forma privada con el secretario de gobernación y esbozar con ese carácter sus inquietudes. Carpizo sabía que conducir las negociaciones requería conocer con claridad el ordenamiento de preferencias de los actores, aún en los casos en que éstas no fueran conocidas por los demás. Porfirio Muñoz Ledo ha sostenido que el método de trabajo fue importante, debido a que permitió que entre los negociadores se dijera hasta dónde se podía llegar, además, de que dotó de un importante dinamismo a las negociaciones, de modo tal que esa interacción permitió que el proceso se presentara con enorme rapidez.¹¹

Una estampa que demuestra en forma clara, tanto el talante negociador como la visión de mediano plazo del entonces presidente del Conse-

¹¹ “Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, julio-diciembre de 2012, p. 444.

jo General del IFE es la incorporación de Jorge Alcocer a su equipo de trabajo.

Según relata el propio Alcocer, para comienzos de 1994 Carpizo y él no tenían una relación sólida, apenas se conocían. A raíz de la suscripción de los compromisos por la democracia, el fundador de la revista *Vóz y Voto* solicitó una entrevista con el secretario de gobernación, a efecto de publicarla.

Cuenta Alcocer que, al presentarse a la entrevista, Carpizo le solicitó guardar la grabadora de reportero, ya que quería proponerle algo más: incorporarse a su equipo de trabajo en la mesa de Barcelona. Una vez que Alcocer le advirtió que esa designación podría ser vetada por alguno de los partidos, Carpizo le explicó que antes del desayuno ya había hablado con sus dirigentes y ellos habían dado su visto bueno. Ello muestra el virtuosismo de las capacidades negociadoras, ya que evitaba tomar alguna decisión que fuera a romper el ánimo constructivo recién edificado con los partidos.¹²

Carpizo y Alcocer pactaron entonces el ingreso del segundo a las mesas de Barcelona, como asesor personal del secretario de gobernación, bajo dos condiciones: no cobraría retribución alguna y trabajaría directamente en las negociaciones de Barcelona.

VII. ALGUNOS CONTENIDOS DE LAS REFORMAS DE 1994

1. *Ciudadanización del IFE*

Se puede afirmar que la principal aportación de las mesas de Barcelona a la democracia mexicana fue la “ciudadanización” del Instituto Federal Electoral. No obstante, los cambios a la integración de los órganos de dirección del IFE se constituyeron como el eje toral de la reforma, con esto se establecería la tan anhelada imparcialidad de la autoridad.

El acierto de la creación del IFE radicó en la búsqueda de la creación de una autoridad imparcial que fuera capaz de brindar certeza y legalidad de los resultados. No obstante, la reciente autoridad seguía sin garantizar que en verdad se cumplieran con dichos objetivos.

El principal cambio que se consiguió con la reforma constitucional al artículo 41 fue conformar la idea de que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de una autoridad pública,

¹² Jorge Alcocer. Entrevista concedida el 15 de octubre de 2013.

autónoma, en cuya integración concurren el Poder Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y “los ciudadanos”. Con lo que se eliminaba la función de los poderes federales para la organización de las elecciones, cambio que a todas luces, sonaba concordante con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección.

Aunado a lo anterior se agregó que era una autoridad “independiente”, con ello se consiguió que el IFE no estuviera subordinado al gobierno federal, ni a un partido o grupo, y que con ello, no dependiera de alguien para el cumplimiento de sus finalidades.

Antes de la reforma la integración del órgano máximo —Consejo General del Instituto Federal Electoral— estaba conformada por consejeros magistrados, quienes tenían que satisfacer los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se restringía la integración para profesionales del derecho.

Al abordar el tema, en las conversaciones de Barcelona, se sostuvo que se debería salvaguardar la honorabilidad y capacidad de los consejeros magistrados, por lo que se coincidió en aceptar y consagrar a nivel constitucional la figura del consejero ciudadano.

José Woldenberg ha precisado que a lo largo de los años la Comisión Federal Electoral tuvo dos nutrientes fundamentales para su conformación: representantes de los poderes públicos y de los partidos políticos (y algunas figuras extrañas como la del notario público). De modo que resultaba muy difícil armar una Comisión que de antemano no estuviera inclinada hacia alguno de los partidos. El representante del Ejecutivo y los del Legislativo tenían un sello partidista, sin hablar de los voceros de los propios partidos. La búsqueda de la imparcialidad parecía imposible. Un partido al final tenía, de partida, más votos.¹³ Por lo que contar con una autoridad con las características de independiente y ciudadano se convertía en una urgente prioridad.

Con esta reforma se consiguió modificar la integración del Consejo General de modo tal que, seguiría presidido por el secretario de gobernación, los representantes del Poder Legislativo quedaban también igual. Sin embargo, el cambio representativo se daría en la representación de los partidos políticos, ahora solo tendrían cada uno un representante —acabando con la proporcionalidad— con derecho de voz y ya no de voto.

Desaparecieron los consejeros magistrados y dieron paso a los consejeros ciudadanos, a manera que solo serían seis, ya no propuestos por el presidente, sino que lo harían los grupos parlamentarios en la Cámara

¹³ Woldenberg Karakowsky, José, “La ciudadanización del IFE”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, 2010, pp. 165 y 166.

de Diputados, y requerirían ser aprobados por las dos terceras partes de los votos. Y su antigüedad referida para un cargo de dirección partidista bajó de cinco años a tres.

La importancia de la nueva integración radicó en la potencialización del voto ciudadano en la integración de sus órganos internos, de modo tal que, la fuerza de los consejeros ciudadanos comparada con la de los consejeros magistrados creció de forma espectacular. Mientras que los consejeros magistrados tenían seis votos de 21 (cifra que variaba dependiendo del número de partidos), los consejeros ciudadanos tenían seis de once, eran mayoría aunque no formaban un bloque. Con ello se empezó a “despartidizar” la toma de decisiones, dejando en un grupo de personas sin filiación partidista la decisión de las principales políticas y medidas que van armando una elección.¹⁴

Otro elemento importante fue la flexibilización de los requisitos para ser consejero ciudadano. Se redujo la edad para acceder al cargo (pasó de 35 a 30 años). Además se determinó que los candidatos a consejeros ciudadanos únicamente deberían ostentar algún título profesional y conocimientos en la materia político-electoral.

En lo que atañe al proceso de integración para la elección de 1994, Jorge Carpizo, precisó un principio que en la realidad de 2013, se continúa discutiendo, el no aceptar cuotas y vetos.¹⁵

De conformidad al “Acuerdo por la Paz, la Justicia y la Democracia” en la elección de la nueva integración se debía considerar la imparcialidad de la autoridad electoral, por lo que se debía elegir o ratificar en todos los niveles a todos y cada uno de los ciudadanos aptos y honestos, además, el criterio de nombramiento o ratificación sería el de la consulta y consenso de las fuerzas políticas.

Los partidos políticos definieron una metodología y unos plazos para hacer esta labor de designación o ratificación. En la aplicación de estas nuevas atribuciones y funciones se llegó a la elección de seis consejeros ciudadanos.¹⁶

Este cambio de consejeros, a pocas semanas de la jornada electoral, solo puede explicarse por la visión de Jorge Carpizo. Dificilmente algún otro negociador hubiera aceptado cambiar a los responsables de la elección con el avión en marcha. Quien en ese entonces aceptó un cambio así de arriesgado, debió hacerlo desde una visión de mediano plazo. La

¹⁴ *Ibidem*, p. 166.

¹⁵ *Cfr.* entrevista a Jorge Alcocer, *cit.*, p. 426.

¹⁶ Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg Karawosky y Fernando Zertuche.

legitimidad de las autoridades emanadas de esa elección sería puesta en tela de juicio si se insistía en que los consejeros magistrados continuaran en el cargo, con la responsabilidad de organizar la elección. Era preferible el riesgo de la ciudadanización.

2. *Observación electoral*

La reforma de 1994 contempló la adición del párrafo 3 al artículo 5o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la cual se consagró la figura de los “observadores electorales”. Con esta modificación se permitió que los ciudadanos participaran de una forma directa en acciones diversas de preparación y desarrollo de la contienda electoral. Con ella se estaba brindando una mayor certeza, credibilidad y confiabilidad a los comicios por venir.

Sin embargo, en congruencia con los principios que rigen la materia electoral, los observadores electorales cuentan con ciertas restricciones, ya que la propia modificación legal disponía que debían abstenerse de sustituir, interferir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.¹⁷

En 1993 se introdujo la disposición de que los ciudadanos mexicanos podían ser observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral. Con la reforma de 1994 se logró que dicha figura pudiera participar de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, aunado a los relativos a la jornada electoral.

Desde todos los enfoques realizados la figura de los observadores electorales fue bien vista por todos los partidos políticos. Coincidieron en que se debían atenuar los requisitos que se preveían para los observadores nacionales. Aunado a ello, la observación se amplió a todo el proceso electoral. Se podía solicitar la acreditación en forma personal o por medio de una agrupación; los cursos de capacitación podían ser impartidos por las mismas agrupaciones; la observación se podía desarrollar en todo el territorio nacional; la inscripción se podía realizar a través de las juntas locales del IFE; los observadores podían solicitar la información que necesitaran, y se les confirieron atribuciones para realizar la observación el día de la jornada electoral.

¹⁷ Barquín Álvarez, Manuel, “La evolución de la legalidad democrática”, en Carpizo, Jorge *et al.*, *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 183.

Con todo lo anterior, se brindó a la ciudadanía, en general, un mayor acercamiento y confianza en lo realizado por las autoridades electorales. Se trató de tender un puente entre las funciones de realización de los comicios y la participación de la ciudadanía en la modalidad de observación electoral.

Es evidente el aporte de esa figura a la confianza en las elecciones en México. Organizaciones que se especializaron en la elección de 1994 hoy siguen realizando observación electoral y, al hacerlo, generan referentes importantes para que la ciudadanía sepa lo que ocurre en los comicios. La visión de largo plazo que pensó en el soporte que podría dar la observación electoral es atribuible también, cuando menos en parte, al artífice de la reforma de 1994.

VIII. LA FUNCIÓN REGULATORIA DEL CONSEJO GENERAL

A pesar de las reformas constitucionales y legales se debía emprender medidas desde el seno del Consejo General que permitieran otorgar garantías de imparcialidad y equidad a los contendientes, por lo que se demandó de dicho órgano una serie de acuerdos que permitieran generar estos hechos.

1. *Nuevo padrón electoral*

La elección de 1994 utilizó un padrón surgido en dos facetas: *a)* el levantamiento que se efectuó en 1991 y *b)* los ejercicios de actualización constante. Los ejercicios de actualización, a su vez, tuvieron dos vertientes: *i)* los que se realizaron en las entidades con elecciones y *ii)* el empadronamiento que se realizó a partir de noviembre de 1992, con la expedición de una nueva credencial para votar con fotografía.

Previo a los comicios de agosto de 1994, se denunciaba en los medios las irregularidades del padrón. Se denunciaban trampas con los registros de los ciudadanos, incluido el tema de las famosas homonimias.

De ahí que los nuevos consejeros ciudadanos se comprometieron con una evaluación objetiva del mismo. Se resolvió hacer una nueva auditoría externa y establecer además un Consejo Técnico integrado por destacados científicos mexicanos.

Para la realización de la auditoría solicitada, en febrero de 1994 se aprobaron las bases para la licitación de la auditoría. Sin embargo, ésta contenía exigencias muy rigurosas, de manera que las dos empresas que hubieran podido participar no lo hicieron.

En este punto, el doctor Carpizo comprendió el alto riesgo que para la elección representaría llegar a la elección sin una auditoría que diera confiabilidad a todos. De ahí que hizo un importante esfuerzo que derivó en que el Consejo Técnico del Padrón modificara las bases de la auditoría externa, a efecto de que se pudieran establecer plazos más accesibles. El padrón tenía una consistencia superior al 97%.¹⁸

Aunado a lo anterior, los nuevos consejeros ciudadanos tuvieron en sus manos el padrón electoral para revisarlo. Además, un grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas determinó que el resultado de los trabajos de auditoría al padrón había sido de los más altos estándares internacionales. Las listas nominales que surgieron del padrón fueron exhibidas públicamente en dos ocasiones para que todos los ciudadanos tuvieran la oportunidad de verificar su registro.

2. Casillas electorales

A propuesta del PRD, se estableció una doble insaculación de los funcionarios de casilla. Ello se realizó con la finalidad de que los presidentes, secretarios y escrutadores de las mesas directivas de casilla surgieran de un sorteo, y con esto romper todo vínculo que pudieran formar con los partidos políticos. A lo que consideraban como crucial, ya que ellos serían los responsables de tener en sus manos la votación directa de la ciudadanía.

Además de ello, el Consejo General aprobó que no se manejaran las boletas electorales de manera individual, sino que éstas estarían adheridas y se desprenderían de un talón con folio, para evadir su posible tráfico. Aunado a esto se instaló una Comisión que supervisaría la producción y distribución de las boletas electorales. Y se resolvió la construcción de mamparas individuales para que el día de la votación los ciudadanos pudieran ejercer su derecho sin interferencias.¹⁹

3. Conteos rápidos y Programa de Resultados Preliminares (PREP)

Tal vez uno de los canales más importantes de acceso a la información que se brindó en este proceso electoral fue la utilización del PREP y del conteo rápido, utilizados por primera vez en 1994.

¹⁸ Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2011, pp. 99 y 100.

¹⁹ *Cfr.* Woldenberg, José *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, *cit.*, p. 100.

Jorge Carpizo estimuló a los muestristas de su tiempo a realizar sus propios conteos rápidos, utilizando la lógica de que si los conteos se realizan de manera profesional y objetiva por múltiples actores, al final estos acabarán coincidiendo con los de la autoridad y se generará una espiral de confianza.²⁰

Este razonamiento se sustentó en la lógica de que el PREP solo lo puede llevar a cabo la autoridad electoral —es la única que cuenta con la capacidad para recabar la totalidad de las actas— y quizás alguno de los grandes partidos. De ahí que se determinó que lo ejecutara el propio IFE.

Pero conteos rápidos están al alcance de organizaciones no gubernamentales, diarios, televisoras, etcétera.

El IFE afinó ambos instrumentos. Era necesario trascender el trauma y la crisis que generó la caída del sistema. Insisto: la noche de la elección el público tiene el derecho y la necesidad de conocer las tendencias electorales.²¹

IX. FALTANTES DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

Los comicios del 21 de agosto de 1994 fueron los de más alta participación ciudadana. Así lo demuestra el 77.71% de ciudadanos en lista nominal que participaron, porcentaje que se puede presumir ante cualquier democracia. Ello fue posible debido a que se logró construir un clima de confianza, a pesar del difícil entorno con que comenzó el año.

El doctor Carpizo se caracterizó por ser un hombre apto para apreciar la realidad con una óptica muy amplia, con una visión capaz de ver problemas a futuro. El otrora presidente del IFE señaló que a pesar de la reforma electoral y del buen trabajo realizado por las autoridades electorales, existieron problemas, irregularidades y errores humanos, cometidos tanto por algunos funcionarios del IFE, como algunos funcionarios de casilla, así como por algunos de los jóvenes que transmitieron la información del PREP.²² No obstante, los resultados electorales fueron aceptados y reconocidos por todas las fuerzas políticas del país.

²⁰ Se realizaron 11 o 12 conteos rápidos y todos —salvo uno— coincidieron en las cifras finales. Con ello, se refrendó el dicho de la autoridad electoral.

²¹ Woldenberg, José, “Los resultados”, *Reforma*, 18 de julio de 2013.

²² Véase Carpizo, Jorge, *Algunas consideraciones sobre el Proceso Federal Electoral de 1994*, México, Secretaría de Gobernación, 1994, p. 21.

A pesar de los avances y del fortalecimiento de las instituciones electorales, los diversos actores políticos, partidos, organizaciones de observadores, ciudadanía y hasta el propio Carpizo fueron capaces de apreciar que persistían irregularidades en la realización de los comicios.

En este punto es donde la visión de Jorge Carpizo permitió detallar las carencias de la reforma trabajada en las Conversaciones de Barcelona. Ciertamente se habló de conformidad y de consenso entre los partidos políticos, pero, no todos los temas fueron resueltos en esta reforma.

Carpizo era un hombre de largo aliento. No se conformaba con el trabajo realizado. Entendía que, para que el sistema siguiera su marcha, sería necesario señalar sus deficiencias.

Así, el 12 de septiembre de 1994, precisó los retos que debería resolver la democracia mexicana para seguir su avance.

- Mayor equidad en las condiciones de la contienda electoral.
- Fortalecimiento de un real sistema de partidos políticos.
- Concluir el proceso de la supresión de la presencia de los poderes públicos en los órganos electorales.
- Establecer reglas más precisas sobre el papel que juegan los medios masivos de comunicación en la contienda electoral.²³

En efecto, el doctor Carpizo hacía suya una de las quejas más sentidas de los partidos políticos en 1994, las condiciones de equidad. Algunas situaciones como el acceso desigual de los partidos a los recursos públicos y el manejo de los medios de comunicación fueron los ejes temáticos de las mencionadas críticas.

El acceso desigual a los recursos públicos tuvo como argumento central que la deficiencia se centraba en que los partidos, por ley, debían entregar su informe respectivo de gastos de campaña hasta seis meses después del día de la elección. Mientras que en el manejo de los medios de comunicación, en particular, a los medios electrónicos, los monitoreos realizados reflejaron que existió un tratamiento desigual a los contendientes, teniendo la sobreexposición de uno de ellos.

Con estas deficiencias era claro que había todavía puntos por perfeccionar.

Fue hasta el 13 de noviembre de 2007, 13 años después del pronunciamiento de Jorge Carpizo, que el poder reformador de la Constitución atendió a este pronunciamiento. Para los comicios de 2000 y 2006 quedó

²³ *Ibidem*, p. 22.

de manifiesto que resultaba insostenible el acceso desigual a los medios de comunicación, tal y como lo había previsto quien fuera secretario de gobernanación en 1994.

En efecto, tras lo complicado y controversial que resultó el proceso electoral federal de 2006, se vio como una necesidad atender a los planteamientos hechos por el doctor Carpizo. Parte del sustento de la reforma electoral de 2007 se encontró en hacer cambios al financiamiento público de los partidos, acortar la duración de las campañas electorales, regular el acceso de partidos y terceros a los medios masivos de comunicación, así como fortalecer las atribuciones de las autoridades electorales.²⁴

Lo cierto es que en 1996 se tuvo la posibilidad de incorporar estas observaciones con la reforma electoral, y no se alcanzó. Se tuvo que esperar a que la crisis de financiamiento y de medios se agudizara para que, con la reforma electoral de 2007 y con un ambiente innecesario se tuviera que atender a lo planteado por el expresidente del IFE.

Lo hecho en 2007 y 2008 no fue más que el planteamiento de la urgente necesidad de legislar la desigualdad en los medios y el diferenciado trato en el financiamiento público de los partidos políticos, situación anunciada desde 1994.

Lejos de los reflectores y desde la trinchera académica el doctor Jorge Carpizo aportó elementos para consolidar la democracia en México, además, en sus observaciones se puede ver que, sin afán de afectar al sistema electoral —como sus detractores lo llegaron a considerar— aportó para que se diera una reforma equitativa —una reforma de tercera generación— en materia de equidad en la contienda electoral.

X. CONCLUSIONES

No podemos imaginar la reforma electoral de 1994 sin hacer alusión a Jorge Carpizo, personaje que imprimió su toque personal a la construcción y consolidación del sistema electoral mexicano.

A través de su carácter conciliador se pudo gestar la participación de las fuerzas políticas en el armado de los temas, así como el desarrollo

²⁴ Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 127.

constitucional y legal de los aspectos controversiales de la organización de los comicios. De ahí que lo realizado en la designación de los nuevos consejeros ciudadanos tuvo como principio buscar consenso entre las fuerzas políticas a manera que no existieran cuotas, ni vetos.

Como gran conocedor del derecho supo plasmar los aspectos contemplados en el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, en los cinco cambios a la máxima norma y 23 transformaciones legales. De modo que los temas que surgieron de las reuniones se plasmaron en lo que ya desarrollamos como función legislativa del IFE.

En su análisis posterior a los resultados electorales Jorge Carpizo determinó que existía una inequidad en la contienda electoral relativa al acceso a los medios de comunicación y al financiamiento. Adelantó la necesidad de reformar las desigualdades del sistema electoral mexicano, determinó como necesario fortalecer el sistema de partidos a través de generar igualdades en los derechos y prerrogativas de los partidos, claro, atendiendo a las condiciones y realidades del sistema electoral mexicano.

No cabe la menor duda que las reformas obedecen a las aptitudes y atributos de quienes las idean. Jorge Carpizo fue un hombre que desde cualquier espacio público ayudó a construir un Estado más fuerte. Muestra de lo anterior fue la reforma electoral de 1994, donde permitió observar el sentido político y legal que se debe desarrollar desde la dirección de la política interna del país.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CARPIZO, Jorge *et al.*, *Elecciones, diálogo y reforma, México 1994*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.
- Entrevista concedida por Jorge Alcocer el 15 de octubre de 2013 a la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.
- Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- FIX ZAMUDIO, Héctor y ASTUDILLO, César (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional. Libro en homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- HALL, Peter, *Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-Making in Britain: Comparative Politics*, vol. 3, núm. 25, 1993

LASWELL, H. y LERNER, D., *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford University Press, 1951.

PIERSON, Paul, “When Effect Becomes cause: Policy feedback and political change”. *World Politics* 45, 1993.

SHEPSLE, Keneth, “Studying Institutions: Some Lessons from the Rational-Choice Approach”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, 1989.

Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, “La ciudadanía del IFE”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, 2010.

———, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

——— et al., *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2011.

Hemerografía

ALCOCER, Jorge, “6 de julio. Ayuda de memoria”, *Reforma*, 10 de julio de 1994.

OROZCO MARTÍNEZ, Rodolfo, “La primera calificación de la elección presidencial por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, año 6, núm. 4, julio-agosto de 2000.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 2, julio-diciembre de 2012.

Internet

BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: la reforma de 1994”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1761/3.pdf>.

CARPIZO, Jorge, “Algunos aspectos de la reforma electoral de 1994”, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1043/6.pdf>.