

## DEMOCRACIA DELIBERATIVA. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y LA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL POST-2015

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Democracia deliberativa en la construcción del sistema electoral mexicano*. III. *Democracia deliberativa en los procesos electorales de México*. IV. *Democracia deliberativa en la construcción de la agenda de desarrollo global post-2015*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

### I. PRESENTACIÓN

La democracia deliberativa se construye a través de dos características fundamentales: la toma colectiva de decisiones en un foro deliberativo; y que la decisión concertada busque atender el problema discutido por la comunidad (es decir, siendo tomadas en cuenta las posiciones de todos los actores en el debate), a efecto de lograr un resultado comunicativo susceptible de ser empleado a través de los mecanismos institucionales de un Estado nacional o, inclusive, en el contexto internacional.<sup>1</sup>

La democracia deliberativa parte de un modelo normativo que busca el fortalecimiento de la democracia representativa mediante la toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los [actores/individuos] potencialmente afectados por tales decisiones. En suma representa una “serie de procedimientos [de] autoorganización política de la sociedad en su conjunto”.<sup>2</sup>

La tesis que propongo desarrollar en este texto es que los procesos de perfeccionamiento de la política electoral en México, y de definición de objetivos a alcanzar en la agenda internacional, constituyen procesos de democracia deliberativa. En otras palabras, en las siguientes páginas se analiza, en tres apartados, a través de la lente de la *democracia deliberativa*: (II) el proceso de democratización de México ocurrido a través de las sucesivas refor-

<sup>1</sup> Haddad Linero, Yebraíl, *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 75 Temas de Derecho Público, 2006, p. 23.

<sup>2</sup> Cancino Gómez, Rodolfo, “Política deliberativa: un concepto procedimental de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio de 2009, p. 168.

mas que en materia electoral el país ha experimentado de 1977 a 2007. En seguida, se destaca (III) la presencia de ejercicios de democracia deliberativa en el ejercicio de la función electoral, a través de la inclusión normativa de la participación de los actores involucrados en cuatro actividades o procesos clave de la construcción del sistema electoral o, más precisamente, de los procesos electorales en México: a) en la integración de la autoridad administrativa electoral; b) en la construcción de los instrumentos del registro federal de electores; c) en la distritación; así como, d) en la integración de las mesas directivas de casilla. Finalmente, se expone (a manera de testimonio) una experiencia vigente de democracia deliberativa (IV) en la construcción de la agenda de desarrollo global que Naciones Unidas está impulsando para el periodo 2016-2030.

Es ampliamente aceptado que la construcción y consolidación de la democracia electoral en México ha sido producto de un significativo cambio político implementado, en buena medida, a través de sucesivas y graduales transformaciones constitucionales y legales en un lapso de tres décadas.<sup>3</sup> En efecto, las reformas electorales en nuestro país han sido algo más que una pista de la arena política; se convirtieron en un elemento activo de la democratización paulatina y sucesiva.<sup>4</sup> Sin embargo, pocas veces se toma en cuenta que, como resultado de ese tránsito, las reglas del proceso electoral contienen un conjunto de elementos de democracia deliberativa que implementan las autoridades electorales con la participación de los partidos políticos y la ciudadanía. Por ello, en esta oportunidad, se describen cuatro de esos mecanismos que suceden al interior del entramado electoral en México.

En efecto, además de la conformación de las estructuras institucionales, la democracia deliberativa está presente, al menos, en tres aspectos centrales de la organización técnica de los procesos electorales en México. En el aspecto catastral y construcción de los instrumentos demográficos para permitir el derecho al sufragio; es decir, en la construcción del Registro Federal de Electores y sus diversos instrumentos: catálogo general de electores, padrón electoral y listas nominales de electores. También en el muy delicado proceso de delimitación geográfica o georreferenciación de electores para la construcción de los distritos electorales. Y lo mismo en el auscultado y selección de los funcionarios de mesas directivas de casilla, encargados de la tarea de contar los votos de sus vecinos en todo el país.

<sup>3</sup> Considerando como punto de partida la reforma de 1977, hasta la última reforma de naturaleza propiamente electoral de 2007-2008.

<sup>4</sup> Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 38.

Del mismo modo, la construcción de acuerdos, directrices, políticas y estándares internacionales en los foros y órganos multilaterales se va perfilando a través de múltiples ejercicios deliberativos en los que intervienen equipos especializados de las organizaciones internacionales, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, la academia, profesionales y expertos de temas concretos, funcionarios de los más diversos países y al final del camino los órganos límite de la organización internacional. En la coyuntura actual —estamos a menos de dos años de que concluyan los objetivos del milenio 2001-2015 de Naciones Unidas—, se está dando un interesante diálogo internacional para definir la agenda de desarrollo post-2015. Este proceso de construcción de acuerdos, objetivos, metas e indicadores representa un esfuerzo de democracia deliberativa a escala global.

## II. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

La conformación del diseño constitucional electoral, bien visto, constituye un ejercicio de democracia deliberativa. En efecto, los procesos de reforma electoral que México experimentó en las últimas décadas forman parte de ejercicios de participación ciudadana en los que esa ciudadanía o los actores involucrados se insertan activamente en la toma de decisiones públicas.

La discusión sobre la modernización del sistema electoral (como las de todas las reformas estructurales) no se constriñe al ámbito del quehacer parlamentario.<sup>5</sup> En la construcción de los consensos y el diseño de las normas, instituciones y procedimientos, participa un conjunto de actores que, al expresar sus opiniones en foros académicos, espacios de opinión pública, manifestaciones en la vía pública o propuestas de reformas específicas, enriquecen las perspectivas de un debate en construcción que, al ser procesado a través de los canales institucionales se traduce en modificaciones normativas (constitucionales y legales), y estas a su vez, trasforman a las instituciones del Estado.<sup>6</sup> En el fondo, lo que se busca con la ampliación de voces y opiniones con una discusión más sustanciosa, particularmente plural y multicultural, sin dejar fuera a los integrantes de la comunidad, es que se perfilen, sin discriminación, los más representativos y sólidos argumentos

<sup>5</sup> Cfr. Benente, Mauro, “El platonismo en la democracia deliberativa de Nino”, *Isonomía*, México, núm. 36, 2012, p. 118.

<sup>6</sup> Cfr. Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald (coords.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004, pp. 17 y 18.

para adoptar un criterio, opción legislativa, modelo institucional o acción de gobierno eficaces.

A partir de la década de los setenta se fueron estableciendo los mecanismos constitucionales y legales que liberalizaron el sistema político. Se ampliaron los jugadores y los espacios públicos para transitar de un plano hegemónico y básicamente monopartidista a una pluralidad que refleja con mayor nitidez lo heterogéneo de la sociedad mexicana. También en ese ciclo de reformas de la llamada transición a la democracia, se dieron dos condiciones que permiten advertir el cambio que México experimentó. Por un lado, la posibilidad real de la alternancia en el poder político —los partidos y candidatos, en buena parte del país no tienen asegurado el lugar en el resultado electoral: la oposición y el gobierno cambian de signo político y los partidos, de lugar en el tablero, con base en su desempeño previo, así como en el arrastre y capacidad de las campañas electorales—. Por otra parte, la resolución de controversias pasó de compromisos políticos al terreno jurisdiccional: las disputas se dirimen con base en el sistema de medios de impugnación, y se deciden por el Poder Judicial a través del contencioso electoral.

Vale la pena recordar que cada una de las seis reformas electorales —y por eso la validez del argumento central— de 1977 a 2007 fueron aprobadas en el Congreso de la Unión por una pluralidad de partidos de distinto rasgo ideológico [al menos cuatro institutos políticos en cada caso].

Esas reformas han sido algo más que electorales, fueron dando cauce al cambio de sistema político en el país de manera institucionalizada y con la participación —concesiones y aceptación de demandas— de los diversos actores políticos. Sin el afán de detenernos a analizar los resultados y propósitos de cada reforma, es posible señalar que en cada una se atendieron cuatro grandes rubros:

a) la conformación de los órganos y procedimientos electorales (la dinámica institucional).

b) las normas sobre partidos, agrupaciones, coaliciones y frentes, buscando establecer las reglas de participación de organizaciones y fuerzas reales para competir por el poder político (las reglas de la competencia política).

c) las fórmulas de integración de los órganos legislativos (el sistema electoral en sentido estricto: la traducción de votos en escaños).

d) el sistema de resolución de controversias y de calificación de las elecciones (de la autocalificación de los colegios electorales, a la heterocalificación) a través de la creación de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tabla. Reformas en materia político-electoral

Año de la aprobación	Partidos que la aprueban
1977	PAN, PRI, PPS y PARM
1989	PRI, PAN, PFCRM, PPS, PARM, PMS y FDN
1993	PAN, PRI, PFCRN, PARM y PPS
1994	PRI, PAN, PRD, PFCRN, PARM y PPS
1996	PRI, PAN, PRD y PT
2007	PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, CONVERGENCIA y PANAL

Estas reformas electorales han servido para generar una batería muy amplia de recursos para los partidos políticos, candidatos, medios de comunicación, y demás sujetos regulados, pero sobre todo, para que la ciudadanía cuente con mecanismos de defensa y restitución de sus derechos político-electorales cuando han sido vulnerados. También han creado criterios de representación política para no generar exclusiones (o al menos reducirlas), y tal vez lo más importante en cuanto a democracia deliberativa, se han generado las vías de comunicación para que los diversos actores y grupos de la sociedad civil puedan ser escuchados y atendidos respecto a observaciones a las reglas comiciales.<sup>8</sup>

### III. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE MÉXICO

#### 1. *Integración de autoridades electorales*

El contenido normativo que rige la conformación de las autoridades administrativas electorales es un ejemplo de ese tipo de procesos. En efecto, la propia Constitución mandata que el seno del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), el Consejo General, estará integrado de manera tripartita.<sup>9</sup> Además de los consejeros electorales (nueve, considerando al consejero presidente) seleccionados por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, forman parte del Consejo con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo (representantes de los grupos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión), así como representantes de los partidos políticos (y también el secretario ejecutivo en funciones de secretario del Consejo).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, el informe del doctor Jorge Carpizo, como secretario de Gobernación, al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión del 26 de octubre de 1994, en el que destaca que a ningún partido se le había negado la posibilidad de externar puntos de vista, y realizar propuestas para la reforma electoral (el informe señala que todas fueron consideradas y analizadas con seriedad y objetividad). *Cf.* Carpizo, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, *Elecciones, diálogo y reforma*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, p. 17.

<sup>9</sup> Artículo 41 constitucional.

<sup>10</sup> Además, en los órganos desconcentrados del Instituto (cuando se forman los consejos locales y distritales, los partidos cuentan con representación). La conformación del Consejo General se replica, con algunas variantes a nivel local, en las 32 entidades federativas.

Así, en la adopción de cualquier criterio que forme parte de las atribuciones del Consejo General (las más relevantes de la organización electoral),<sup>11</sup> participan los partidos políticos en doble vía, por medio de sus consejeros del Legislativo o bien mediante sus representantes.

El Consejo General constituye un foro deliberativo en el que los actores políticos ahí representados tienen, en todo momento, la posibilidad de intervenir en las discusiones para argumentar sus posiciones, y con ello allegar de “mejores” elementos a los consejeros para aprobar las resoluciones y acuerdos del órgano. Incluso en los procesos de resolución de procedimientos sancionatorios tienen posibilidades de expresar sus opiniones, que en muchos casos constituyen alegatos, lo que puede considerarse una nueva instancia a las partes en controversia.

Aunque más acotada, también respecto de la impartición de justicia en materia electoral, confluye un proceso de democracia deliberativa en la conformación de la autoridad. El nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se da a partir del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>12</sup>

En efecto, en el esquema de selección de magistrados electorales se observan los elementos de la democracia deliberativa, pues los ministros de la Suprema Corte analizan los perfiles de los ciudadanos aspirantes a ocupar una magistratura, les aplican un examen de conocimientos y abren un espacio de comparecencias previo a integrar las ternas que propondrán al Senado.

## 2. *Democracia deliberativa en la construcción de los instrumentos del Registro Federal de Electores*

Una de las principales fortalezas de los sistemas electorales se encuentra en los instrumentos demográficos que permiten conocer el universo de ciudadanos —electores, potenciales votantes— existentes en un país. Por ello, es central contar con registros de ciudadanos confiables para el desarrollo de cualquier elección. Normalmente, para la confección de ese registro ciu-

<sup>11</sup> Entre otras, vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia electoral, como aprobar reglamentos interiores, vigilar el funcionamiento de los órganos que componen el Instituto, vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen conforme a la ley electoral, imponer sanciones ante violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), administrar los tiempos del Estado en los medios de comunicación, etcétera.

<sup>12</sup> Artículo 99 constitucional.

dadano se considera a los mayores de edad aptos para sufragar, que hayan cumplido ciertos requisitos para estar contenidos en un padrón y que, además, cuenten con el instrumento que los acredita como electores, a efecto de entonces estar en condiciones de incluirlos en los listados que estarán presentes en las casillas el día de la elección.<sup>13</sup>

La construcción de los instrumentos catastrales electorales —registro, catálogo general de electores, padrón electoral y listas nominales de electores— representa un elemento de certeza y confiabilidad en los sistemas electorales. Es claro que los partidos y candidatos buscan tener herramientas para reconocer que están habilitados para votar todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos y condiciones establecidas en la norma. Así como para que no aparezcan en las listas quienes no cumplen con los requisitos previstos en la ley, a efecto de conocer el universo de “tomadores de decisión” (el tamaño del padrón) al que se acercan durante las contiendas buscando persuadirlos de su oferta política y que, con su voto, materializan la voluntad popular.

En México el instrumento demográfico comicial por excelencia es el Registro Federal de Electores; una base de datos que contiene los datos de identificación de todos los ciudadanos mexicanos que disponen del derecho al voto. El registro posibilita al ciudadano convertirse en elector y de esta forma ejercer su derecho al sufragio; para lograr esto, es necesario que:

- El ciudadano esté inscrito una sola vez en el padrón.
- Se incorpore puntualmente a los nuevos ciudadanos.
- Se actualice el cambio de datos personales, como domicilio.
- Se permita al ciudadano rectificar sus datos, o inexactitudes a efecto de que no se le niegue por error su derecho al voto.

De ahí que se autoriza al ciudadano a inscribirse de manera directa y personal; a las autoridades correspondientes suministrar la información correspondiente a los fallecimientos (registro civil), las inhabilitaciones y rehabilitaciones de los derechos políticos (jueces en sus sentencias); y a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, aplicar la técnica censal.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Véase Herrero Álvarez, Juan Manuel, “El Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y la Lista Nominal”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010, p. 179.

<sup>14</sup> La técnica censal (artículo 177, fracción 2 del Cofipe) es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de edad, como lo son: nombre completo, fecha de nacimiento, edad, sexo, domicilio, ocupación.

Del conjunto de información se forman listas nominales de electores del Padrón Electoral, con los nombres de aquellos a los que se les haya entregado la credencial para votar.

Es en este momento en el que pueden apreciarse ejercicios de democracia deliberativa en dos dimensiones. Por un lado, emitidas las listas de electores se da vista a los partidos políticos para que estos las revisen y en su caso formulen las observaciones que estimen pertinentes ante la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del IFE. De igual forma, las listas se publican para que los propios electores manifiesten inexactitudes e inconformidades respecto de su inscripción o ausencia.<sup>15</sup>

Para garantizar de manera destacada, paso a paso, la credibilidad de los instrumentos del Registro Federal de Electores, los partidos son integrantes de las Comisiones de Vigilancia del Instituto Federal Electoral. Se trata de órganos colegiados, cuyas funciones principales son ayudar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral, y se dividen de acuerdo con su ámbito territorial de competencia (nacional, locales y distritales).<sup>16</sup> Además, las comisiones cuentan con un representante del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Con este acompañamiento, los partidos políticos son testigos en tiempo real de:

- La inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de Electores, así como de su actualización.
- Del proceso de credencialización y entrega de las credenciales para votar que expiden los módulos del Registro Federal de Electores en todo el país.
- De los trabajos en materia de demarcación territorial.

Es decir, no hay decisión del Registro Federal de Electores que sea tomada fuera de la vista o presencia de los partidos políticos. Dichas entidades participan en el proceso de construcción de un registro de votantes sólido y confiable.

<sup>15</sup> De proceder estas observaciones, se autorizarán las modificaciones por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

<sup>16</sup> Véase artículos 201 y 202 del Cofipe.

### 3. *Democracia deliberativa en la distritación*

En el proceso de delimitación geográfica o georreferenciación de electores para la construcción de los distritos electorales, es posible constatar también la presencia de esquemas de democracia deliberativa.

Los distritos electorales son pieza fundamental en los sistemas de representación democrática; esas divisiones geográficas constituyen la base de determinación de espacios parlamentarios para la conformación de la Cámara de Diputados. En efecto, el distrito es la célula básica de representación política; la distritación es un ejercicio en el que a partir de los resultados del último censo de población se distribuye la población del país en 300 unidades territoriales uninominales para obtener representatividad y equidad en el ejercicio del voto ciudadano.<sup>17</sup> Así la distritación está vigente para tres procesos electorales.

Esta actividad cumple con tres objetivos:

- Mantener actualizada la cartografía electoral para reordenar territorialmente los distritos con base en el censo de población más reciente.
- Garantizar una equilibrada representación política de los habitantes del país en cada distrito.
- Preparar la cartografía electoral como insumo base para el desarrollo de los procesos electorales.

El trazo de los límites geográficos de los distritos electorales tiene como fin último el fortalecimiento de la representación política de los ciudadanos y la garantía de que cada voto tenga el mismo valor.

Las restricciones legales, la dinámica demográfica, la geografía y sus accidentes, la obligación de proteger la integridad territorial de las comunidades indígenas, y aspectos operativos como tiempos de traslado, son las variables que deben conjugarse en este complicado ejercicio de agrupación de votantes.

Para ello, se aprueban criterios objetivos y el uso de modelos matemáticos que optimicen la mejor combinación de variables. Esos criterios se expresan en una serie de lineamientos que rigen al modelo matemático que a su vez sustenta al sistema informático, para generar el trazo de los nuevos límites goelectorales de los 300 distritos.

<sup>17</sup> Que se da de conformidad con los artículos 41, 52 y 53 de la Constitución, así como 118 y 128 del Código Electoral. Véase Redistribución Electoral 2013, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2013, p. 8. La distritación 2013 será la base para las elecciones de 2015, 2018 y 2021.

En el cumplimiento de la actualización político-electoral del país, el Consejo General del IFE instruye la instalación de un Comité Técnico de especialistas para que analice, evalúe y supervise cada una de las etapas de la distritación. Los ejercicios de propuestas o escenarios son presentados a los partidos políticos para que sean analizados, observados y señalados previo a la conformación final de los distritos electorales. Esto se da a través de la Comisión Nacional de Vigilancia (así como de las locales en cada entidad federativa) a efecto de que puedan ventilarse, discutirse, y en su caso, atenderse las observaciones cuando se demuestre que técnicamente mejoran la propuesta de conformación del escenario geográfico que se presenta.<sup>18</sup> De esa manera, se busca dar una total apertura y transparencia a los trabajos y objetividad técnica respecto de la evaluación de los escenarios.<sup>19</sup> De este modo, la participación de los expertos técnicos y de los partidos a lo largo de todo el proceso de georreferenciación electoral constituye un ejercicio de democracia deliberativa, cuyo resultado técnico es la base de la organización territorial de las elecciones por venir.

#### 4. *Democracia deliberativa en la integración de las mesas directivas de casilla*

El propósito de las mesas directivas de casilla es la materialización de la desagregación más amplia de la estructura electoral el día de la votación. En cada colonia, barrio, ranchería o comunidad (sección electoral) se instalan las casillas (centros de votación) para permitir el ejercicio del derecho al voto.<sup>20</sup> El desarrollo de las votaciones se da así en una jornada electoral ininterrumpida en todo el país, y son los funcionarios de esas mesas directivas de casilla los que tienen la delicada y crucial tarea de contar los votos de sus vecinos.

Así, las mesas directivas de casilla son pieza fundamental en el desarrollo de los procesos electorales, pues son responsables de garantizar que el voto sea libre, individual, indelegable, igual, directo y secreto. Además de ofrecer las condiciones de que el recinto a su cargo cumple con los requerimientos para el ejercicio del sufragio. Pero lo fundamental de la tarea de los funcionarios de mesa directiva de casilla radica en que en sus manos está el escrutinio y primer cómputo de los votos depositados en las urnas que los

<sup>18</sup> Para la distritación 2013, se consideró la revisión de dos escenarios y la aprobación del Consejo General de un tercer escenario como definitivo, una vez concluida la etapa de observaciones.

<sup>19</sup> Redistribución Electoral 2013, *op. cit.*, nota 17, p. 20.

<sup>20</sup> El 1o. de julio de 2012 se instalaron 143,130 casillas en todo el país.

propios funcionarios de casilla instalan, garantizando su exactitud, veracidad y transparencia, transmitiendo los resultados de la voluntad soberana del pueblo.<sup>21</sup>

El número y la ubicación de las casillas electorales se deciden conforme a la densidad poblacional y a las condiciones y necesidades que imponen las condiciones geográficas o comunitarias. En todo caso, se busca acercar lo más posible los centros receptores de votación a los ciudadanos, a efecto de que los electores puedan sufragar.<sup>22</sup>

En la ubicación de las mesas directivas de casilla se presenta un doble mecanismo de participación deliberativa, pues por un lado, en la determinación de su instalación en cada lugar del país, los partidos políticos pueden emitir su desaprobación o búsqueda de traslado. Lo más complicado, sin embargo, es el proceso de integración de las mesas, pues durante meses se van dando una serie de pasos previstos en la ley para garantizar su instalación imparcial. La mecánica de conformación de las mesas directivas de casilla constituye todo un proceso de democracia deliberativa, que se da con la participación y a la vista de los partidos políticos.

Entre otros, en el sistema electoral mexicano se presentan los siguientes pasos:

- Doble sistema de insaculación de funcionarios de casilla de la lista nominal de electores (a partir de una letra del abecedario y de un mes calendario, ambos sorteados).
- Doble capacitación para asegurar que conocen las tareas que desempeñarán desde la recepción de los paquetes electorales, hasta la entrega de los mismos, una vez transcurrida la jornada electoral, y efectuado el cómputo de los votos de la casilla.
- En cada mesa directiva de casilla, los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, además de un representante general por cada 10 casillas en centros urbanos y uno por cada cinco en zonas rurales.<sup>23</sup>

Es claro que los partidos políticos intervienen en todo momento en el proceso de formación de las mesas directivas de casilla, pudiendo supervisar cada actividad tendente a su integración. Inclusive pueden inconformarse

<sup>21</sup> En cada casilla habrá un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales.

<sup>22</sup> El procedimiento de integración y ubicación de las mesas directivas de casilla se encuentra regulado en los artículos 154 a 160, así como 239 a 244 del Código Electoral.

<sup>23</sup> Artículo 245 del Cofipe.

respecto de la capacitación electoral que reciben los ciudadanos, así como de los materiales de adiestramiento que se entregan a los funcionarios de casilla, para que estos ejerzan su tarea de manera correcta y sin errores.

El día de la jornada electoral, los representantes de los partidos políticos pueden presentar por escrito los incidentes que se presenten (la no instalación en tiempo, errores en la lista nominal, cualquier irregularidad), tienen derecho a firmar las boletas entregadas, a estar presentes en el conteo de boletas, así como a firmar las actas de la jornada electoral, y de escrutinio y cómputo, escoltar el traslado de los paquetes electorales de las casillas hasta la sede del distrito electoral.

Este esquema busca que a través de la presencia de los partidos políticos en la jornada electoral, sean corresponsables de la legalidad, transparencia, imparcialidad y legalidad de los actos de las mesas directivas de casilla. Así, visto en su conjunto, el esquema de integración de las mesas directivas de casilla, desde la aprobación de los acuerdos del Consejo General que se gestan con la participación de los partidos políticos, hasta la entrega de paquetes posterior a la jornada electoral, constituye de manera integral un ejercicio de democracia deliberativa.

#### IV. DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL POST-2015

Durante la última década del siglo XX, la agenda global de los organismos internacionales tuvo un viraje fundamental de mira: de una perspectiva enfocada en el crecimiento económico a una de erradicación de la pobreza. Con ese nuevo enfoque, en 2001 Naciones Unidas estableció los llamados Objetivos del Milenio.<sup>24</sup> Se trata de ocho directrices para mejorar las condiciones de vida de la población mundial con una vigencia de 15 años (2001-2015).

La experiencia de los Objetivos del Milenio ha evidenciado de manera destacada, entre otras cosas, los vínculos entre Estado de derecho y desarrollo. De hecho, una de las lecciones aprendidas en la búsqueda por lograr esos objetivos en la implementación de políticas públicas en los países, a partir de 2001, ha motivado una interesante y profunda discusión para pro-

<sup>24</sup> Los ocho Objetivos del Milenio son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, 4. Reducir la mortalidad infantil, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

mover la inclusión de Estado de derecho y acceso a la justicia como parte de la agenda del desarrollo global post-2015.

En efecto, el secretario general de Naciones Unidas (NU), Ban Ki-Moon, ha instruido a todo el Sistema de NU a revisar lo alcanzado, detectar los errores y aciertos, y pensar en lo que faltó ser incluido en la primera generación de Objetivos del Milenio, cuyo ciclo concluye en 2015. A partir de la instrucción del secretario general de NU, se han realizado diversos esfuerzos para ir perfilando ese nuevo marco de referencia.

Lo interesante del ejercicio es que se trata, en el fondo, de un diálogo muy amplio de construcción de una agenda compartida para definir, primero, en qué ámbitos interesa avanzar como parte de la agenda de desarrollo global. Segundo, cómo medir esos avances (es decir establecer una metodología útil para su evaluación con objetivos, metas e indicadores), y finalmente, que el resultado de la deliberación sea asumido como un propósito compartido por los países integrantes de la comunidad internacional, de tal suerte que se comprometan con sus fines, y permitan la evaluación de su desempeño y cumplimiento al interior de sus territorios. Es decir de un ejercicio de democracia deliberativa a nivel internacional.

Como parte de esos esfuerzos, NU creó un Panel de Alto Nivel formado por 27 personalidades, a efecto de diseñar un marco para el establecimiento de los nuevos objetivos globales para la Agenda de Desarrollo 2016-2030.<sup>25</sup> El pasado 30 de mayo, el Panel de Alto Nivel publicó un informe en el que se propone una nueva metodología para establecer objetivos, metas e indicadores de desarrollo, en el que nuevamente el tema de Estado de derecho y acceso a la justicia ocupa un espacio relevante.

El 26 y 27 de septiembre de 2013, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) convocó a un Diálogo Global sobre Estado de Derecho y la Agenda de Desarrollo Post-2015,<sup>26</sup> con la participación de 70 especialistas, funcionarios públicos, académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios de organismos internacionales, entre otros, para discutir experiencias, mecanismos exitosos y problemas a resolver en los muy diversos contextos y niveles en que se entrecruzan Estado de derecho y acceso a la justicia, con la perspectiva de desarrollo. En suma, estaban representados ejercicios de impartición y administración de justicia

<sup>25</sup> El panel es codirigido por el doctor. Susilo Bambang Yudhoyono (presidente de Indonesia), Ellen Johnson Sirleaf (presidenta de Liberia) y David Cameron (primer ministro del Reino Unido).

<sup>26</sup> En el que tuve el privilegio de participar.

de decenas de países de África, Estados árabes, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe.

Como resultado de las deliberaciones se emitió un manifiesto que, entre otras cosas, expone la necesidad de que los objetivos de desarrollo global post-2015 sean ambiciosos, transformadores de la desigualdad, redistributivos y orientados por los derechos humanos. De manera destacada, el intercambio de experiencias y posiciones evidenció que los Objetivos del Milenio no tomaron en consideración inequidades, condiciones de gobernabilidad, el grado de apego o inaplicación del Estado de derecho, así como perspectivas diferenciadas de derechos humanos, acceso a la justicia, paz y seguridad personal que afectan la vida de millones de personas, particularmente en los países en vías de desarrollo.

A partir de ese reconocimiento, se hizo un llamado a los Estados parte de NU para que en sus deliberaciones finales sobre los objetivos de la agenda de desarrollo por venir, consideren mecanismos para incorporar elementos del Estado de derecho y acceso a la justicia, a efecto de establecer sociedades más seguras, pacíficas, justas y equitativas.

Quizás lo más enriquecedor de esa experiencia deliberativa es el reconocimiento compartido de que el Estado de derecho y el acceso a la justicia, no obstante la dificultad intrínseca de establecer mediciones en torno a ellos, son condiciones y disparadores de posibilidades de desarrollo, y que deben estar presentes como objetivos para el avance de los países. Pero también integrados como metas en la implementación y evaluación de otros objetivos igualmente importantes de la agenda de desarrollo, como son la reducción de la pobreza, el empoderamiento y equidad de la mujer, el acceso a la salud y a la educación.

Este testimonio ilustra la vigencia de la democracia deliberativa en tres dimensiones. Primero, para perfilar soluciones a problemas comunes que se presentan en muy distintas realidades y contextos. Segundo, en su valor para promover acuerdos y compromisos para impulsar una agenda compartida, en este caso internacional, pero replicable a cualquier contexto nacional o subnacional. Finalmente, también para establecer parámetros de evaluación, ajuste y cumplimiento que puedan ser medibles y exigibles para los actores de la toma de decisiones.

## V. REFLEXIONES FINALES

La democracia deliberativa complementa a la democracia representativa al extender los espacios de diálogo, debate e intercambio de ideas para

trazar soluciones, definir normas, instituciones o políticas públicas. Para poder ser eficaz requiere de una ciudadanía activa e informada, interesada en la toma de decisiones de los asuntos públicos que afectan a la comunidad; es decir, solo puede darse a través de la participación ciudadana en cualquiera de sus manifestaciones.

El proceso de reformas electorales que México experimentó en su cambio de sistema político constituye un ejercicio, o más precisamente, diversos ejercicios de democracia deliberativa a través de los cuales se han ido cambiando las formas, mecanismos y espacios de representación democrática, de organización de elecciones y resolución de controversias.

En el examen de aspectos cruciales del sistema electoral mexicano y de la organización de los comicios, es posible apreciar diversos mecanismos de democracia deliberativa que, en su conjunto, dan vida a los procesos electorales y a la renovación del poder público a través del sufragio ciudadano. Muestra de ello son, además de la conformación de los órganos electorales, los instrumentos del Registro Federal de Electores, el proceso de distritación y la integración de las mesas directivas de casilla.

La construcción de definiciones a escala internacional es posible gracias a la implementación de mecanismos de democracia deliberativa. De hecho el sistema internacional descansa, obedece y constituye, fundamentalmente, la existencia de espacios de diálogo, negociación y establecimiento de acuerdos para la generación de prioridades compartidas a escala global.

Nos corresponde a todos participar en los espacios propicios para formar parte de la toma de decisiones.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, United Nations, 2013.

BENENTE, Mauro, “El platonismo en la democracia deliberativa de Nino”, *Isonomía*, México, núm. 36, 2012.

CANCINO GÓMEZ, Rodolfo, “Política deliberativa: un concepto procedimental de la democracia”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 251, enero-junio de 2009.

CARPIZO, Jorge, “La reforma federal electoral de 1994”, *Elecciones, diálogo y reforma*, t. I, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

- HADDAD LINERO, Yebrail, *La democracia deliberativa. Perspectiva crítica*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita”, 2006.
- HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel, “El Registro Federal de Electores, el Padrón Electoral y la Lista Nominal”, *Instituto Federal Electoral 20 años*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.
- HONGJU KOH, Harold y Slye, Ronald (coords.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- GARGARELLA, Roberto, “Crisis de representación y Constituciones contra mayoritarias”, *Isonomía*, México, núm. 4, 1995.
- Redistribución Electoral 2013, México, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, 2013.
- VIOLA, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena, 2011.