

Transparencia

Electoral e Historia:
1988-2008, Avances y Retrocesos

MEMORIA Y PERSPECTIVAS

Electoral Transparency and History:
1988-2008, Advancements and Retreats

MEMORY AND PERSPECTIVES

DIRECTORIO GENERAL INSTITUCIONAL

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
DEL DISTRITO FEDERAL (INFODF)

OSCAR M. GUERRA FORD
COMISIONADO CIUDADANO PRESIDENTE

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
COMISIONADO CIUDADANO

ARELI CANO GUADIANA
COMISIONADA CIUDADANA

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
COMISIONADO CIUDADANO

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
COMISIONADO CIUDADANO

MARIA ELENA PÉREZ-JAÉN ZERMEÑO
COMISIONADA CIUDADANA

Primera edición, noviembre del año 2008

First Edition, November, 2008.

© 2008

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL – INFODF.

INSTITUTE FOR ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION OF MEXICO CITY – INFODF.

Teléfono: 5636 2120

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
Diseño y formación: INFODF

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO

PRINTED IN MEXICO

www.infodf.org.mx

La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte
Poniente, Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México, D.F.

Transparencia

Electoral e Historia:
1988-2008, Avances y Retrocesos

MEMORIA Y PERSPECTIVAS

Electoral Transparency and History:
1988-2008, Advancements and Retreats
MEMORY AND PERSPECTIVES



Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

| **info**df

ÍNDICE – CONTENTS

CONTRIBUCIONES – CONTRIBUTORS 9

PRÓLOGO - PROLOGUE 11

I PARTE

Memorias de la Mesa de análisis:

“Transparencia electoral e historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos”: Antiguo Colegio de San Ildefonso, México, D.F., 26 de Agosto del 2008.

17

Ponentes – Lecturers:

ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ 21

MANUEL BARTLETT DÍAZ 27

JORGE ALCO CER VILLANUEVA 33

RODRIGO MORALES MANZANARES 43

JOSÉ WOLDENBERG KARAZOWSKY 49

JOSÉ ANTONIO CRESPO MENDOZA 61

CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO 73

GALERÍA FOTOGRÁFICA 79

II PARTE

Textos Académicos en Transparencia Electoral - Academic Papers in Electoral Transparency. 89

Ensayistas – Authors

MARCO ANTONIO BAÑOS

- Transparencia, Elecciones y Confianza: Retos y Perspectivas. 91
- Transparency, Elections and Confidence: Challenges and Expectations. 109

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ

- Transparencia en el Ámbito de la Procuración de Justicia Penal Electoral. 127
- Transparency in the Procurement of Electoral Criminal Justice Matter. 165

PAXTON WILLIAMS, JIM HUTTER, CHASE DAVIDSON

- La Negatividad y los Juegos Sucios en las Campañas Políticas de los Estados Unidos. 201
- Negativity and Dirty Tricks in US Political Campaigns. 247

JUAN PABLO GUERRERO

- Las boletas de la elección presidencial de Felipe Calderón: la documentación Pública ni disponible de un Tribunal Electoral Indispuesto. 287
- Ballot papers of Felipe Calderon's presidential election: the public documents is not available and the Electoral Tribunal is indisposed. 307

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS

- Las verdades y las lealtades. Transparencia electoral como proceso de construcción de la Legitimidad. 323
- Truths and Loyalties. Electoral transparency as a legitimacy construction process. 342

CONTRIBUCIONES – CONTRIBUTORS

- Manuel Bartlett Díaz, secretario de Gobernación de 1982 a 1988 y de Educación Pública de 1988 a 1992; Gobernador Constitucional del estado de Puebla, de 1993 a 1999. Senador de la República y Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales en las legislaturas LVIII y LIX.
- Cuauhtemoc Cárdenas Solórzano, fundador en 1987 del Frente Democrático Nacional (FDN) y en 1989 del PRD; tres veces candidato a la Presidencia de la República: 1988, 1994, 2000; primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, electo por votación directa.
- José Woldenberg Karakowsky, Consejero Ciudadano del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de 1994 a 1996 y Consejero Presidente del mismo Instituto, del 31 de octubre de 1996 al 31 de octubre de 2003. Designado consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) el 1 octubre de 2008.
- José Antonio Crespo, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); editorialista político del diario *Excélsior*. Entre sus libros: *Urnas de Pandora; Votar en los Estados, 1995, México y Hablan las Actas: 2006* publicado en el 2008, México.
- Arturo Núñez Jiménez, subsecretario de Gobernación y Desarrollo Político en enero de 1991 a 1993, en 1994 segundo Director General del IFE, participó en las reformas político-electorales de 1993 y 1994; diputado federal en el trienio 1997-2000 y actual Senador.
- Jorge Alcocer Villanueva, fue subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; asesor del Presidente del Consejo General del IFE (1994); fungió como Coordinador de Enlace Legislativo del Equipo de Transición del Presidente electo Felipe Calderón; director de la revista *Voz y Voto*.

- Rodrigo Morales Manzanares, se desempeñó como Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal y exconsejero general del Instituto Federal Electoral.
- Marco Antonio Baños Martínez, actual Consejero del Instituto Federal Electoral y presidente de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral en el mismo Instituto. Se desempeñó como Jefe del Departamento de Estudios Políticos de la Secretaría de Gobernación en la Dirección General de Desarrollo Político.
- Juan Pablo Guerrero Amparán, investigador de tiempo completo en el CIDE de 1994 a 2002. Actual Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Autor de diversas publicaciones en materia de transparencia y protección de datos personales.
- Arely Gómez González, Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR). Fue secretaria particular, adscrita a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y secretaria general de la Presidencia de ese organismo.
- Salvador Guerrero Chiprés, Comisionado Ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Profesor investigador del ITESM CEM, coordinador del texto *Claroscuros de la Transparencia* publicado por el INFODF. Recibió el Premio Nacional de Periodismo en 1997 de manos del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.
- Paxton Williams, director ejecutivo de la George Washington Carver Birthplace Association. Ha dirigido campañas políticas a nivel estatal y federal. Para ilustrar la referencia a México introduce un texto de Jim Hutter, profesor adjunto de Ciencias Políticas en la Universidad de Iowa. Este último ha trabajado en grupos profesionales dentro de un Comité Ejecutivo de un partido político estatal en Iowa.

PRÓLOGO – PROLOGUE

Los protagonistas de la gestión del proceso electoral a partir del episodio histórico de 1988, convocados por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), reflexionaron sobre los cambios ideológicos, normativos e institucionales registrados en materia de transparencia y durante las últimas dos décadas.

La mesa de análisis “Transparencia Electoral e Historia. 1988-2008. Avances y Retrocesos” y la publicación que tiene en sus manos el lector son un modesto reflejo de la nueva etapa de la Ciudad de México y de este país. El Distrito Federal ha consolidado un diseño institucional electoral y de transparencia que lo coloca en la vanguardia nacional.

En esta capital, las leyes electorales y de transparencia incluyen normativa y efectivamente a los partidos políticos como sujetos obligados. Hecho doblemente relevante si recordamos que se trata de la entidad que constituye el centro de referencia de las políticas públicas en general y de la disputa electoral en particular.

Después de conocer los argumentos, vivencias y puntos de vista presentados por cada uno de los participantes de los paneles realizados en el Antiguo Colegio de San Ildefonso, nos preguntamos, ¿cómo podemos definir la transparencia electoral? y ¿cómo elaborar un concepto en el cual se refleje el aprendizaje de las elecciones realizadas en estos 20 años?

Es una tarea compleja. De ella sólo aventuramos aproximaciones. En la actualidad no puede concebirse la definición de democracia sin la incorporación de una noción de transparencia electoral.

La discusión sobre la validez del proceso electoral de 1988, implica, fundamentalmente, la contraposición de las nociones de transparencia y opacidad, encarnada por las versiones de lo que, según algunos personajes, representa la mayor evidencia de la fractura del sistema hegemónico validado oficialmente hasta la elección del 2000.

Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la Presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional (FDN), en aquella elección que le dio origen y sentido a la mesa de análisis, acusó que “en las elecciones de 1988 la opacidad fue absoluta”. Tal afirmación, contundente y discutible como todas, sintetiza una postura que invita a reflexionar si unas elecciones “opacas” o “fraudulentas”, pueden definir, en tanto que son ausencia de su opuesto, “lo transparente”. Este vocablo incluye todo aquello que ahora es imaginado como indispensable: instituciones electorales y de acceso a la información que validan diariamente políticas públicas y procesos comiciales.

En contraposición, Manuel Bartlett Díaz, ex secretario de Gobernación, aseguró que “las elecciones de 88 se realizaron con una nueva Ley Electoral, aprobada en 1986, cuyo objetivo, entre otros, fue hacer más ajustadas y transparentes las diversas etapas del proceso, en particular la apertura de los resultados a la opinión pública, pero paradójicamente se insiste en señalar que el 88 está determinado por una falta de información adecuada”. Agregó que centrar la caracterización de la elección del 88 en la ‘caída del sistema’ (...) es una interpretación sugestiva, útil para algunos, pero evidentemente absurda”.

Por su parte, José Woldenberg afirmó que “luego de las auténticamente competidas elecciones de 1988, en las que las normas y las instituciones fueron incapaces de procesar de manera clara, transparente, confiable los resultados electorales, se puso en el primer lugar del orden del día nacional la necesidad de una serie de reformas a las normas e instituciones para que un evento como el de ese año no se repitiera”.

José Antonio Crespo manifestó que “el principal problema de las elecciones de 2006 es que se rompió el consenso - que se había logrado tanto en 1994 como en 200-, que implica que la abrumadora mayoría de ciudadanos reconoce que el triunfador oficial de la elección ganó

en buena lid, y que el resultado es fiel reflejo de la voluntad ciudadana emitida en las urnas”. El especialista señaló que si bien es cierto que en la elección de 2000, que se considera como las más democráticas de nuestra historia, se registraron más inconsistencias aritméticas que en 2006, “la incertidumbre no surge por el monto absoluto de anomalías registradas, sino de éstas en relación con la ventaja con la que gana el primer lugar”.

La transparencia electoral radica en la capacidad institucional, normativa, cultural, mediática y social de tener un árbitro cuyas decisiones son aceptadas; es asociable con elecciones equitativas en las cuales se respeta la voluntad del sufragio y se construyen las condiciones para la aceptación del ejercicio de la autoridad. La transparencia emerge simultáneamente a las condiciones de la legitimidad.

La expectativa, registrada entre los electores, los medios y los actores políticos, de “democracia electoral” en 1988 o de “transparencia electoral” en 2006 es equivalente. En ambas ocasiones se alude a la inexistencia de una relación clara entre procesos electorales y legitimidad en el mandato.

El tema puede observarse a la luz de nuestra historia reciente, como un concepto que evoluciona y al que los actores de comunidades académicas, institucionales o políticas dan vigencia y sentido.

En lo que respecta a los ensayos académicos, los autores nos acercan a una noción de transparencia electoral.

En el ensayo *Transparencia, Elecciones y Confianza: Retos y Perspectivas*, el Consejero del Instituto Federal Electoral, Marco Antonio Baños Martínez, observa que, en el caso mexicano, la desconfianza en lo electoral marcó la transición política, y reconoce que el prestigio y credibilidad que construyó el IFE, sobre una base de leyes y políticas de transparencia, se fracturó ante situaciones que generaron suspicacias en un segmento importante del electorado nacional tras la elección de 2006.

Ante el nuevo escenario, Baños Martínez esboza los retos del IFE como órgano garante y árbitro de las elecciones y enfatiza de entre

ellos el desarrollo de una estrategia intensa de transparencia orientada a los partidos políticos y a los ciudadanos, y entendida como un ejercicio democrático. El Consejero recuerda que las dos transformaciones más profundas del entramado legal en favor de la democracia que se han realizado durante los últimos 30 años son la reforma electoral de 2007 y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia.

Arely Gómez González, Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República (FEPADE-PGR), en su texto *Transparencia en el Ámbito de la Procuración de Justicia Penal Electoral* argumenta que la transparencia es un insumo para dotar de mayor confianza y legitimidad al sistema electoral. Defiende la opinión de que el sistema electoral mexicano es confiable, veraz e imparcial y tiene instituciones sólidas, lo cual ha orientado las demandas hacia la vida interna de los partidos.

La titular de la FEPADE confía en que los partidos políticos, que se encuentran “atrapados” entre la esfera de la Sociedad Civil y la del Estado, diseñarán y ejecutarán programas de trabajo que busquen un acercamiento con la ciudadanía, al tiempo que exalta la necesidad de que sus políticas se sujeten a principios de transparencia y rendición de cuentas, que si bien no garantizarán éxito en el mejoramiento de la percepción ciudadana, sí serán capaces de evitar que su imagen se deteriore.

El Director Ejecutivo de la George Washington Carver Birthplace Association, Paxton Williams y el académico estadounidense de la Universidad del Estado de Iowa Jim Hutter, en su contribución, *La Negatividad y los Juegos Sucios en las Campañas Políticas de los Estados Unidos* presentan un recuento histórico del juego sucio en las campañas electorales de Estados Unidos. Afirman que las elecciones son el área más deficiente de la administración pública de ese país. En el capítulo dedicado a los fraudes y elecciones robadas, los académicos trasladan su análisis a la competencia presidencial entre Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador.

Luego de retratar el ambiente en el cual se desarrollaron las elecciones presidenciales de 2006 en nuestro país y poner sobre la mesa algunos datos, como los 244 mil votos que le dieron la victoria a Calderón

y las 900 mil boletas que los partidarios de López Obrador señalaban como fraudulentas, los investigadores resaltan que los observadores de la Unión Europea certificaron al proceso como “transparente y competitivo”. Esa idea les da la pauta para concluir que si queremos reducir el error y eliminar el fraude, es necesario pensar en estándares internacionales mejores a los existentes.

Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), afirma en su artículo Las boletas de la elección presidencial de Felipe Calderón: la documentación pública no disponible de un Tribunal Electoral que la solidez jurídica de la resolución del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto a la solicitud de acceso a las boletas de la elección presidencial de Felipe Calderón quedó en entredicho. Explica que, aunque se tomaron en cuenta disposiciones de la Ley Federal de Transparencia, su análisis careció de la especialización necesaria para la defensa de ese derecho y en cambio, abordó en forma amplia consideraciones de carácter político-electorales.

La transparencia es una oportunidad de oro para que los gobiernos generen confianza. La solicitud de acceso a las boletas fue la oportunidad para legitimar la jornada electoral del 2 de julio del 2006, pero se perdió cuando aquel tribunal negó el acceso a las boletas y se estimó que la negativa era compensada con la entrega de la versión oficial publicada por el Estado. “Es público pero está guardado; hay transparencia pero no puede verse; es de la sociedad, pero no puede tenerlo”, concluye Guerrero Amparán.

En el texto denominado Las verdades y las lealtades. Transparencia electoral como proceso de construcción de la legitimidad, Salvador Guerrero Chiprés, Comisionado Ciudadano del INFODEF, sugiere la idea de que lo sustantivo a todo concepto de transparencia en materia comicial es la legitimidad de los resultados. Indica que la legitimidad no solamente resulta del proceso elector sino de los arreglos institucionales, políticos y del ejercicio mismo del poder. Asocia ese concepto con una revisión de la literatura relacionada con la elección del 2006.

Esperamos que este primer acercamiento, en la víspera de la elección del 2009, sea un insumo para la discusión de lo que podamos entender como transparencia electoral.

Concluimos este prólogo con el agradecimiento a todos los colaboradores cuyos textos aquí compartimos.

Agradecemos además la contribución de Consuelo Medina Ortiz, Erika Flores Galván, Carlos Backmann Castañeda, Aldo Alfredo Cisneros Fernández, Alejandro Torres Sandoval, Pablo Taboada Toledano, José Duarte Estrada, Luis Mauricio Huitrón Gómez, Alfredo Gracia Favela, Martín Álvarez Conde, Lutwin López López, así como la especial colaboración de la traductora Fedra Dávila. Los errores, insuficiencias y gazapos de esta modesta y apresurada edición pueden atribuirse enteramente a Salvador Guerrero Chiprés.

INFODF (México, D.F. a 3 de noviembre de 2008).

Memorias de la Mesa de Análisis

“Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos”

ANTIGUO COLEGIO DE SAN ILDEFONSO
MÉXICO, D.F., 26 DE AGOSTO DEL 2008

Participantes

Arturo Núñez Jiménez
Manuel Bartlett Díaz
Jorge Alcocer Villanueva
Rodrigo Morales Manzanares
José Woldenberg Karazowsky
José Antonio Crespo Mendoza
Cauhtémoc Cárdenas Solórzano
Oscar Mauricio Guerra Ford
Salvador Guerrero Chiprés

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

OSCAR GUERRA FORD *

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, preocupado por diversos temas relacionados con la transparencia, se ha dado a la tarea de organizar una serie de eventos con temas que no solamente implican asuntos relacionados con el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el Distrito Federal, sino también poder tener en la mesa de discusión y análisis temas que son trascendentes en la vida nacional. Como sabemos, uno de estos temas muy importantes en nuestro país que ha generado diversos cambios, opiniones, modificaciones, es el tema electoral. Y aprovechando la coordinación de nuestro Comisionado Salvador Guerrero Chiprés, hemos organizado esta mesa de análisis que le hemos llamado “Transparencia Electoral e Historia. 1988-2008”.

La idea es que diversos especialistas, principalmente protagonistas en la vida nacional del tema electoral, desde diversos puntos de vista y diversas posiciones, puedan reflexionar junto con nosotros lo que han sido los avances y retrocesos en esta materia, en la materia electoral y también visto desde el ámbito de la transparencia en este asunto tan importante.

Debemos destacar que en la capital del país este año una nueva normatividad hace sujetos obligados de la ley de transparencia a los partidos políticos. Esperamos que este avance pronto sea compartido a nivel nacional por las instituciones garantes de la transparencia y por los órganos encargados de organizar las elecciones. Por lo pronto a partir de ello y para recordar que cumplimos 20 años de las elecciones controvertidas de 2008 Iniciamos este encuentro.

Nos acompañan en esta primera mesa el Senador Arturo Núñez Jiménez, el analista Jorge Alcocer, el licenciado Manuel Bartlett Díaz y el licenciado Rodrigo Morales Manzanares. Contamos además con la presencia del consejero elector del Instituto Electoral del Distrito Federal, Gustavo Anzaldo Hernández.

* Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

Muchas gracias Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en primer lugar por la invitación a esta mesa de análisis, en segundo lugar por la amable presentación. De igual forma expreso mi beneplácito por compartir las reflexiones con Manuel Bartlett, Jorge Alcocer, Rodrigo Morales y Gustavo Anzaldo Hernández, sobre “Transparencia Electoral e Historia, 1988-2008”.

Entiendo, por el título de esta mesa que se nos asignó para disertar, que se trata particularmente de uno de los temas que tendremos todavía que revisar en la normatividad electoral: el relativo a los resultados electorales. Vistos en un contexto más amplio, la verdad es que los cambios electorales no empiezan sólo en 1988, vienen de mucho tiempo atrás y se fueron modificando, como todos sabemos, tanto los órganos de la representación nacional, como la propia institucionalidad electoral relacionada con la organización y la calificación de los comicios.

Evidentemente hay muchos avances; yo creo que éstos los hemos valorado todos y seguramente con la pluralidad de puntos de vista de esta mesa podrán afinarse. Yo quisiera centrar la reflexión en el tema de los resultados electorales, que fue un detonador importante en 1988 y que volvió a serlo en el 2006, convirtiéndose en causa de la polarización política que vive el país, particularmente ante unos resultados electorales muy cerrados, los más cerrados de la historia electoral, por lo menos la contemporánea, de México. La diferencia reconocida oficialmente en .56 por ciento puso a prueba el diseño de toda la institucionalidad y el procedimiento electoral.

Advertidos de que traemos rezagos en otros muchos aspectos del proceso electoral, es necesario reconocer que lo hemos podido modernizar y transformar, sin lugar a dudas, sea en la etapa de la preparación de la elección –qué decir con lo que se ha avanzado en el nuevo padrón, el registro de los electores-; en el propio desarrollo de la jornada comicial, -las formas de seleccionar a los funcionarios de casilla por un doble sorteo-; en los resultados preliminares -con los problemas, sin embargo, que se enfrentaron en 2006-; y en los distintos aspectos de la calificación electoral, la declaración de validez de las elecciones -al suprimir los colegios, la auto calificación electoral, por la calificación de carácter administrativo y jurisdiccional-.

Ante todos esos avances, sin embargo, persiste -y entiendo que es el tema central al que se nos convoca a reflexionar- el tema de los resultados electorales. Parecía ser efectivamente que en un primer título, que nos propuso el organizador Salvador Guerrero Chiprés, hablaba de “¿dos décadas perdidas?” Y yo, en función de ello, entendí justamente que debíamos reflexionar aquí sobre el tema de resultados electorales.

Efectivamente, en 1988 como en 2006, sigue sin haber acceso a la documentación contenida en los paquetes electorales, los cuales tienen que destruirse una vez que concluyó el proceso electoral. Esta vez no los han destruido, los mantienen los Consejos Distritales del IFE con un alto costo; ahora los están concentrando a nivel de entidad federativa sin que haya una definición clara de qué uso se le puede dar a dicha documentación aunque fuera sólo para propósitos de investigación histórica. Parte del problema se debe a que las boletas electorales se consideran vedadas al acceso público.

Aquí hay un punto relevante sobre el cual viene a aportar mucho el reciente libro de José Antonio Crespo, aquí presente, porque va a participar en la siguiente mesa, que analiza un problema que por lo menos para quienes estamos familiarizados con organización de elecciones, sabemos que ha estado presente en muchas elecciones, pero al cerrarse el resultado en 2006, la persistencia de irregularidades e inconsistencias aritméticas que se reportan en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, adquiere particular relevancia.

El propio José Antonio Crespo no sólo hace el diagnóstico de lo ocurrido en 150 distritos electorales en la elección presidencial de 2006, sino analiza también la nueva normatividad respecto del tema, haciendo varias críticas -válidas algunas de ellas a mi parecer-.

Aún en el supuesto de que se mejore dicha normatividad, sin embargo subsistiría un problema de fondo que Crespo también tiene la ventaja de exponerlo con toda claridad: tenemos un sistema de elección presidencial universal, directo, basado en la emisión de los votos de los ciudadanos en todo el territorio nacional, pero tenemos a la vez una forma de computar los votos y de regular las causales de nulidad por casilla o por distrito como si quien ganase la elección lo hiciera por el número de casillas ganadas o por el número de distritos ganados, que no es el caso.

Como para efecto de valorar las irregularidades cuantitativas en unos comicios, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considera fundamental la determinancia, entendiéndolo por tal que una casilla en la cual la irregularidad en el número de votos es igual o mayor a la diferencia entre el primer y el segundo lugares de la elección, puede ser anulada, o hay que acudir previamente en los Consejos Distritales a la apertura de los paquetes para recomtar los sufragios emitidos con el propósito de ubicar con claridad si se trata de un error de llenado del acta de escrutinio y cómputo de la casilla -que se corrige al abrir el paquete y repetir el escrutinio y cómputo-, o si efectivamente se trata de una irregularidad grave que debe llevar a anular la votación registrada en dicha casilla.

EL Tribunal puede, en esas circunstancias, reabrir paquetes y repetir el conteo, pero con este criterio de determinancia -también lo refiere Crespo y lo señalamos quienes formamos parte del equipo jurídico de la Coalición por el Bien de Todos en la impugnación de la elección presidencial de 2006-, lo que no es relevante para la casilla o para el Distrito, lleva a dejar pasar muchas irregularidades en esos niveles, las que acumuladas sí pueden ser determinantes para el resultado nacional y sobre todo cuando el supuesto triunfo es muy cerrado.

Como ejemplo: si en una casilla el que ganó le ganó al segundo lugar por 50 votos y hay un problema consistente en 35 votos irregulares,

no son determinantes para el resultado final en esa casilla específica y por lo mismo no se anula la votación, la irregularidad persiste. Esos 35 votos, como sea, fueron irregulares, fueron de más o de menos para los distintos candidatos, y acumulados con los otros de las demás casillas que se van dejando pasar, pueden llegar a representar tanto o más -es lo que señala Crespo en su libro-, que la distancia entre el primero y el segundo lugares a nivel nacional de la elección presidencial.

Superar esta situación implica armonizar el sistema de cómputo de votos y las causales de nulidad con la especificidad del resultado total distrital, de entidad federativa o nacional de la elección de que se trata.

Es este un problema serio que puede persistir y aún agravarse en la medida en que la competitividad de las elecciones mexicanas reporte los próximos años resultados cerrados, sustentados en la polarización que se expresa políticamente, en parte debido a la brutal desigualdad social que vive el país y que explica, entre otras cosas, la brutal crisis de seguridad pública que se vive actualmente. Mientras la mitad de la población siga teniendo como horizonte el rechazo en el sistema de educación media y superior, el desempleo, la migración y la economía informal, la delincuencia será también una opción posible.

Así pues, efectivamente aquí hay un punto que se ha mantenido constante, sin ser abordado, en estos 20 años. Avanzamos sin lugar a dudas en otras muchísimas cosas, no sólo relativas al procedimiento electoral, sino también a las condiciones de la competencia: la reforma electoral de 2007-2008 tiene hasta ahora su mayor merecimiento en el enfrentar al poder fáctico constituido por los medios de comunicación, particularmente electrónicos, pero tiene todavía pendientes graves, especialmente en este tema de resultados electorales y de causales de nulidad, porque se estableció en la Constitución que sólo habría causales expresamente señaladas en la ley, la cual hasta hoy sólo las refiere a lo que ocurre en la casilla y que son únicamente de carácter cuantitativo.

La llamada causal abstracta, que por vía de la jurisprudencia estableció el Tribunal Electoral -independientemente del nombre-, relativa a la violación de los principios rectores constitucionales de la función electoral en este momento no tiene sanción, por lo menos desde el punto de vista de la nulidad de comicios.

Es un tema que está pendiente. Los responsables de las negociaciones en materia de reforma electoral por parte del PRI y del PAN han dicho que vamos a entrarle al tema para la elección presidencial, pero lo cierto es que para 2009 vamos con un sistema de causales de nulidad limitado a lo que pasa en la casilla. Como sabemos bien, no es sólo lo que pasa en la casilla, sino en todo el contexto político del proceso electoral lo que puede influir en el resultado.

Pero en el tema que nos ocupa habría que ir pensando, también por lo que Fernando Ojesto atribuyó al problema de baja escolaridad promedio de la ciudadanía mexicana que la lleva a cometer muchos errores al llenar las actas de escrutinio y cómputo de las casillas, lo que ya está presente en otros muchos países: la posibilidad de adoptar el voto electrónico. En México ya hay experiencias que se han hecho en el Distrito Federal y el estado de Coahuila. Países con un gran padrón, como la India y Brasil, han usado con éxito esta modalidad de votación.

Evidentemente también tiene problemas el voto electrónico por sí mismo, y más en las condiciones del contexto mexicano donde hay una serie de razones de cultura política para desconfiar. Como dice el especialista electoral de la ONU, Dong Nguyen, “con frecuencia los ladrones corren más rápido que los policías”. Esto se advierte en la reciente reforma electoral: apenas se han puesto las primeras restricciones para que no se haga promoción personalizada con la propaganda gubernamental vía spots y ya se pagan gacetillas dizque informativas diarias en los noticieros de televisión, dándole la vuelta a la norma. Así ocurre con la posibilidad del voto electrónico.

Pero eso no obsta para que se busque desde la norma impedir conductas que pueden influir en que la nuestra no sea una democracia sino una plutocracia, en la cual el poder del dinero comprando spots o repartiendo despensas ante la miseria prevaleciente sea el que determine quien gobierne.

Evidentemente el voto electrónico tiene muchas ventajas. En los países que han logrado conjuntar los tres elementos claves del día de la jornada electoral, que son la identificación del elector, el acto mismo de emisión del voto y el escrutinio, cómputo y transmisión de resultados, han logrado muchos avances que no tendrían que ver con esta tortuosidad de

que no coincidan las tres variables que se han tomado como claves para advertir o no irregularidades en los resultados electorales, que Crespo condensa en ciudadanos que votaron, boletas que aparecieron en la urna y votación total emitida.

Todo esto se subsanaría porque los sistemas electrónicos permiten, casi simultáneamente a la emisión de los votos, ir acumulándolos para reportar resultados. Desde luego que hay riesgos, que todo lo tiene, por lo que se requeriría de una normatividad muy precisa que necesitaría un periodo de transición, durante el cual además del esfuerzo electrónico quedara huella documental. Hay experiencias que las combinan porque todavía la desconfianza a las nuevas tecnologías así lo exige y el riesgo de que haya algunos grandes manipuladores del sistema electrónico subsiste, pero probablemente sea uno de los pasos que haya que considerar en la modernización integral del sistema electoral mexicano para que este punto que es clave, porque es el que tiene que ver con la expresión ya sumada de la voluntad popular traducida en preferencias específicas, uno de los tópicos que se nos ha rezagado y que seguramente habrá que revisar en nuevas normatividades.

Mientras se llega a eso hay sugerencias importantes en el análisis de Crespo sobre el tema de los recuentos de votación tanto administrativos como jurisdiccionales por el IFE y el Tribunal. Creo que aquí tenemos otra de las razones para avanzar en serio hacia el voto electrónico.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

MANUEL BARTLETT DÍAZ

En primer término quiero reconocer la importancia de que una institución como esta se aboque a analizar la “Transparencia Electoral e historia. 1988-2008”. Las elecciones son procesos políticos cuya interpretación en un primer plano tiene un enfoque partidista, valioso sin duda, pero la trascendencia de estos eventos para toda la sociedad, requiere de enfoques históricos, legales, técnicos, académicos más allá de la contienda política.

El senador Arturo Núñez ha planteado en esta mesa que un aspecto central en la materia es el proceso de información, el análisis del mecanismo de la transmisión de resultados de la elección en cuestión. Si partimos de este planteamiento, podemos mencionar que precisamente en este aspecto es en el que se ha querido centrar la interpretación de la elección del 88 y también equipararla a la del 2006.

Desde luego, bajo este enfoque 1988 y 2006 no son comparables. En 1988 la información, de acuerdo con la ley, se procesaba en las casillas y sólo se podían comunicar a nivel nacional, acumulada, hasta tres días después, una vez concluido el cómputo en los 300 comités distritales del país.

La Comisión Federal Electoral, el organismo responsable de la elección entonces, no tenía ningún mandato legal para difundir resultados nacionales hasta que los produjeran los comités distritales y comisiones locales estatales.

No existían las encuestas de salida ni sistemas de cómputo integrados que permitieran acumular automáticamente la información nacional. La elección del 2006 contó con un sistema de computación a la altura del arte; el mandato legal para procesar resultados inmediatos de una encuesta de salida y la acumulación de cifras de manera automática. Nada de esto existía veinte años atrás.

Las elecciones de 88 se realizaron con una nueva Ley Electoral, aprobada en 1986 cuyo objetivo -entre otros- fue hacer más ajustadas y transparentes las diversas etapas del proceso, en particular la apertura de los resultados a la opinión pública, pero paradójicamente se insiste en señalar que el 88 está determinado por una falta de información adecuada.

Sin embargo, la nueva ley avanzó precisamente en la producción más rápida y pública de los resultados electorales. La ley fue debatida ampliamente en la Cámara de Diputados con un importante porcentaje de aprobación, está la discusión en el Diario de Debates con todos los partidos políticos. Es importante analizarla con profundidad, seriedad, para dilucidar qué tanto aportó en transparencia.

¿Cuáles son los cambios que introdujo esa legislación en materia de información?

Uno, se establece a nivel de casilla la primera publicación de resultados oficiales, la ley ordenó que terminado el cómputo se entregaran a cada representante de Partido una copia del acta y como obligación, inscribir los resultados en una cartulina que se colocaba en la fachada del lugar de la ubicación de la casilla. Primera publicidad abierta, cada casilla tuvo la información del resultado electoral.

El segundo cambio fue la forma de entrega del paquete electoral de cada casilla en el Comité Distrital Electoral. Durante décadas, la entrega del material electoral en los cómputos distritales se hacía depositando el paquete en un lugar cerrado, custodiado y con el acta firmada por todos adentro del paquete sellado, quedaban afuera nada más las actas entregadas a los representantes de los partidos y candidatos.

El acta oficial de los resultados computados en la casilla, en lugar de ir dentro del paquete sellado, conforme a la ley derogada, se mantenía afuera y una vez que el paquete se entregaba en el lugar para ser resguardado, el acta de casilla se entregaba públicamente al comité distrital ante la presencia de los representantes de todos los partidos, de la prensa regional y público en general.

El Secretario del comité distrital leía el acta y sus resultados se inscribían en una gran mampara a la vista de todos, conforme iban llegando las casillas. Se estableció un sistema telefónico para que una vez que se leía y escribía en la mampara el resultado de la casilla, se comunicaba a la Secretaría de Gobernación.

La inscripción en la mampara fue la segunda publicidad de la elección. Los resultados se clasificaban por distrito y entidad, por medio de computadoras, computadoras de entonces, para ir sumando los resultados que llegaban telefónicamente de toda la República.

Otro cambio importante fue acortar el tiempo entre la jornada electoral y el cómputo distrital. Durante muchos años, el cómputo distrital se hacía hasta el siguiente domingo del día de la elección, pasaban 8 días entre el día de la elección y el cómputo distrital. La reforma recortó los procedimientos para reducirlo a 3 días y atender así una reiterada demanda de información más expedita.

El lapso de 8 días entre la elección y el cómputo, obedecía a las dificultades de comunicaciones en el país que obligaban a dejar el lapso necesario para que se asegurara que la paquetería estuviera concentrada en los Comités Distritales y para realizar el cómputo distrital.

Este proceso se mantiene hasta la fecha. Me tocó participar en 3 o 4 elecciones anteriores al 88 actuando como Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral, cuando la información que se recibía de todo el país, a través de magnetos, para irlos agregando en máquinas sumadoras manuales.

En 1988 ninguna disposición obligaba a dar información antes de los cómputos distritales 3 días después de la elección, lo que es importante que se tenga en cuenta porque con el transcurso de los años

se ha generado la idea de que era obligatorio e incluso posible tener y difundir la información definitiva al final de la jornada electoral. No, la ley establecía que la información oficial se daba al término de los cómputos distritales, o sea, 3 días después. Ninguna legislación, ninguna ley, nada obligaba, al contrario, prácticamente lo prohibía, porque no era factible dar resultados sino hasta que se hiciera el cómputo distrital.

Hace veinte años, en los Estados Unidos, las televisoras empezaban a dar resultados la noche misma de sus elecciones y en México la opinión pública cuestionaba el por qué en México no se podía hacer lo mismo. No se percataban que la información que se difundía no era, ni es, aún, el resultado formal de conteos oficiales, sino el resultado de encuestas, llamadas de salida que se realizaban apoyadas en cálculos matemáticos que definían muestras cada vez más cercanas a los resultados reales. Estos métodos no existían en el México del 88.

La Comisión Federal Electoral no tenía más funciones el día de la jornada electoral que observar, atender los problemas que existieran, tomar las medidas necesarias para ordenar el proceso, pero la elección se realizaba en casillas y en los comités distritales que recibían los paquetes electorales registrando sus resultados conforme iban llegando, hasta la recepción de todas las casillas en un lapso máximo de tres días.

La ley, hemos insistido, establecía que la información se debía dar 3 días después y se dio. A los 3 días se tuvo concentrada toda la información en los comités distritales que iniciaron públicamente el cómputo en tiempo, de acuerdo con la ley.

Centrar la caracterización de la elección del 88 en la jornada electoral aproximadamente a las seis de la tarde, en la “caída del sistema” como le llamó Fernández de Cevallos a una suspensión de información a las oficinas de los partidos en el Registro de Electores, es una interpretación sugestiva, útil para algunos, pero evidentemente absurda.

La información en cuestión era informal, organizada para consumo interno que, a petición de los partidos representados en la Comisión Federal Electoral, se aceptó compartir. Cada partido tenía su propio sistema electrónico, todos con base en las mismas actas, en la misma información de los comités distritales que era pública. De lo único que

se trataba era ir sumando a nivel nacional lo que ya se sabía. No existía un “sistema de computación” que se cayera. La computadora con el personal que recibía la información por teléfono, cuando se suspendió la transmisión a las oficinas de los representantes de los partidos, fue abierta de inmediato a todos los representantes de partidos.

Los candidatos que llegaron a Gobernación esa tarde, aún no concluida la elección, no alegaron defecto de información, ni caídas de computadoras, alegaron un fraude generalizado en el país que no se denunció nunca en la mesa de la Comisión Federal Electoral en donde sesionaban sus representantes.

El análisis de la elección del 88 debe abarcar todo el proceso que lleva más de un año: la preparación, la jornada electoral y la calificación. En la preparación se actuó de consenso prácticamente en todo. En la jornada electoral se tuvo una elección tranquila según lo que se conoció en la Comisión Federal Electoral.

La calificación de la elección no se hizo en la Comisión Federal Electoral. Ese es otro punto que es necesario que en aras de la transparencia quede claro. A la Comisión Federal Electoral le llegaron al término de la jornada electoral copias de las actas de la elección de diputados federales, porque la función subsecuente de la Comisión se limitaba a analizar las actas y con base en ellas emitir lo que se conocía como Constancia de Mayoría para habilitar a quienes la recibían para integrar el Colegio Electoral.

Lo único que se recibió de todo ese proceso, fueron copias de las actas de los distritos electorales, de los diputados federales. Analizarlas nos llevó a un largo proceso que terminamos sin sobresaltos ni problemas graves, o sea, se dictaminó una por una las elecciones de diputados federales a partir de las actas para expedir la constancia de mayoría.

La calificación de todas las elecciones de Diputados y Presidente de la República se efectuó en el Colegio Electoral. Ahí se analizaron las actas, ahí estuvieron los paquetes, ahí estuvo toda la documentación que nunca estuvo en la Comisión Federal Electoral. Por cierto ahí se incineró toda la documentación electoral del 88.

Hacer en verdad un estudio real de lo que fue la elección de 88, en un esfuerzo de “transparencia” auténtica, requiere estudiar todas las etapas del proceso, no solamente los alegatos de la oposición de entonces o las auto justificaciones y búsqueda de chivos expiatorios de los otros. Vale la pena.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

JORGE ALCOGER VILLANUEVA

Muchas gracias al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a su Presidente, a sus Comisionados, por esta invitación y también decir, como lo manifestó Arturo Núñez, que es muy grato estar aquí en esta mesa en donde estamos tres sobrevivientes del deshielo y eso ya dice mucho.

Y efectivamente, aquellas jornadas las terminamos en paz. Recordaba yo con el licenciado Bartlett que por estos días deben estarse cumpliendo los 20 años de que él declaró formalmente cerrados los trabajos de la Comisión Federal Electoral que condujo el proceso de 1988.

No pretendo resolver aquí un debate que llevamos 20 años sin resolver, como bien dice el propio licenciado Bartlett y recordará Arturo Núñez, que también formó parte de aquella Comisión Federal Electoral como comisionado del PRI, yo representaba al PSUM primero y luego al PMS. Pero hay cosas que ya están ahí, hay cosas que yo diría ya nos discutamos porque ya están suficientemente puestas sobre la mesa y yo quisiera ubicar más bien la memoria del 88, en la perspectiva de lo que ocurrió en los siguientes 20 años y en dónde estamos parados hoy en materia de transparencia.

Empezaré por decir que me atengo a lo que escribió el licenciado Miguel de la Madrid, Presidente entonces de la República, en sus memorias, en donde él escribe explícitamente que dio instrucciones al

secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, para que retuviera, detuviera el flujo de información de resultados. No lo digo yo, lo dice por escrito en su testimonio el licenciado Miguel de la Madrid y aunque no soy abogado, me atengo al dicho de los abogados: a confesión de parte, mi estimado Manuel, relevo de pruebas.

Hubo, en 1988, la retención indebida del flujo de la información electoral, fue a lo que se llamó por una frase ocurrente del licenciado Fernández de Cevallos, el cuarto sobreviviente del deshielo que no está aquí, la caída del sistema. Se retuvo la información, pero no solamente se retuvo, se adulteró la información. Hubo un fraude electoral, fraude.

Voy a recordar un caso que a los dos colegas que estuvieron, con los que tuve el honor de estar en aquella mesa, lo van a recordar. Sí tuvimos acceso a la información de la elección presidencial en la Comisión Federal Electoral, Manuel. En aquellos paquetes que custodiaban, nuestro recordado también amigo y nos acordamos de él hace rato, Chema Morfín Patraca, estaba desde luego toda la documentación de las elecciones de diputados, pero había copia del acta de la elección de senadores, copia del acta de la elección presidencial y copia certificada de las llamadas actas circunstanciadas de las sesiones de escrutinio y cómputo.

Voy a recordar brevemente, porque no quisiera abusar del tiempo, lo que encontramos en uno de esos casos, no fue el único, pero fue quizás de los más espectaculares.

Vean ustedes. En un distrito, por cierto de Puebla, de la Sierra Norte, Arturo y Manuel se van a acordar, resultaba un extraño dato, saltaba un dato: el candidato del PRI a la Presidencia de la República tenía, *grosso modo*, 90 mil votos y el candidato a diputado del PRI en ese mismo distrito tenía 20 mil votos. Salinas tenía 90 mil y el candidato del PRI a diputado 20 mil y decíamos ¿y de dónde salió esta multiplicación maravillosa?

¿Cómo es posible que 70 mil ciudadanos en la Sierra Norte de Puebla hayan votado para Presidente de la República, 90 mil y 70 mil de ellos ya decidieron no votar ni para senador ni para diputado? ¿Qué pasó? Sólo 20 mil sí votaron por todo. Nos fuimos al acta circunstanciada y ahí encontramos la narración de lo ocurrido.

Sesión de cómputo, domingo siguiente porque la elección fue en miércoles, domingo siguiente. Consigna el acta: el representante del PAN interrumpe para tomar la palabra y afirmar “señor Presidente, el señor Secretario que está anotando en las sábanas los resultados –estaban contando la elección presidencial- cada que le dan el dato por el PRI le agrega un cero, entonces yo le pido -dice el Comisionado del PAN al Presidente de Comité- que ponga usted en orden al Secretario, es más, que lo mande sacar o lo mande usted arrestar”.

El señor Presidente del Comité, demócrata, dice “como aquí todo es democrático, vamos a votar si se acepta su protesta”. Consigna el acta, se toma votación, por mayoría se rechaza la propuesta, continúa el escrutinio, acuérdate Manuel, ahí lo leímos, continúa el escrutinio. Interviene el representante del PMS, “señor Presidente otra vez, es que le sigue agregando el cero, este señor Secretario sigue agregándole un cero cada que le dan el resultado por el candidato presidencial del PRI”.

Interviene de nuevo el Presidente y dice: “sean demócratas, respeten la democracia, ya se votó”. Acto seguido, consigna el acta, los representantes de los partidos del FDN y de Acción Nacional, abandonaron la sesión, la que transcurrió y continuó hasta su culminación sólo con los comisionados del PRI y los funcionarios electorales.

Ahí estaba la diferencia, eso era lo que explicaba que en ese distrito el candidato del PRI a la Presidencia tenía 70 mil votos más, *grosso modo*, que su candidato a diputado.

Ese fue el tipo de adulteración que se hizo en el 88.

La elección del 88 no se adulteró en las casillas, en eso coincidimos siempre con el licenciado Bartlett; la adulteración no se hizo en las casillas, la adulteración del 88 no la hicieron los ciudadanos, se hizo en los distritos electorales. Y podría recordar muchos otros. ¿Se acuerdan en el Estado de México donde hicieron un boquete en el techo? Que se metieron en un distrito aquí de Ecatepec. Cuando abrieron el domingo las bodegas, había un boquete en el techo, se habían metido y habían cambiado los paquetes, eso era lo que pasaba, pero dejo la arqueología y me vengo al presente.

Yo no creo, discrepo de Arturo Núñez, en que tengamos un problema y un retroceso en materia de lo avanzado en resultados electorales, no lo creo, no lo comparto.

Creo que una de las cosas positivas que surgió del 88, fue el reclamo de tener resultados oportunos, ciertos y confiables, y creo que a partir del 94, porque todavía en el 91, a Arturo de alguna manera le tocó conocer aquella experiencia, el director del IFE era el licenciado Emilio Chuayffet, en el 91 se volvió a caer el sistema, lo que pasa es que ese día se cayó la Unión Soviética y eso fue más impactante.

Pero en 91 no tuvimos resultados oportunos, acuérdense. El señor Presidente del IFE, don Fernando Gutiérrez Barrios escuchando al licenciado Emilio Chuayffet lectura casilla por casilla a las tres de la mañana, porque tampoco crean que fue tan rápido. Hubo que esperar hasta el 94 para que hubiera un sistema de resultados electorales confiable, oportuno, certificado, entre otras cosas y en eso hay que darle la razón a Manuel Bartlett, porque la tecnología había cambiado, porque ya no dependíamos de los magnetos, aquellos aparatitos que nada más se colgaba uno y estaba el uno del otro, no había Internet, no había lo que tenemos hoy.

En 94 inició eso, yo creo que a partir de entonces el sistema de resultados electorales que el IFE ha manejado, ha pasado la prueba del éxito y creo que el del año 2006 pasó la prueba del éxito y que esos resultados son confiables y mantengo a este respecto la misma opinión que junto con un grupo de especialistas, a pedido del periodista Carlos Loret de Mola, manifestamos a los pocos días de presentadas las impugnaciones por parte de la Coalición por el Bien de Todos.

Ustedes recordarán que el licenciado López Obrador hizo entrega al periodista Carlos Loret de Mola de una serie de documentos en medio magnético, en donde estaba, según decía él, la prueba de la adulteración que habían sufrido las actas de casilla y entregó una buena cantidad.

El periodista Loret de Mola nos invitó a un grupo de... él creía que éramos especialistas, a ver los documentos. Los trabajamos, yo los revisé con detalle, revisé todas las actas que estaban contenidas en los documentos y lo que encontré no fue dolo, no fue fraude, fue error. Error

explicable en la enorme mayoría de los casos. Explicable con la simple lógica de quien conozca lo que pasa en la casilla.

Pero además encontramos una cosa, no había ninguna regularidad estadística que permitiese suponer la influencia o interferencia planeada, dolosa en la comisión de esos errores. Y voy a repetir un dato que el propio Consejero Morales, seguramente a él se referirá, y si no, le paso la bolita en este tema: en el 2000 hubo más errores en las actas, más errores, si tomamos el mismo parámetro que algunos analistas están siguiendo para calificar la elección de 2006, quizá entonces debiéramos convenir que en el 2000 tampoco deberíamos afirmar que supimos quién ganó la elección.

Porque la suma de errores acumulados en actas de la elección presidencial del año 2000, supera con creces los errores encontrados en el año 2006 y con eso me paso al siguiente tema, señalando que entonces mantengo la opinión que di y firmé, por cierto con todos los que integramos ese grupo, nadie sostuvo en aquél dictamen presentado a Loret de Mola y hecho público lo contrario de lo que aquí estoy afirmando, nadie.

Ahora, ¿hemos avanzado en materia de transparencia electoral? Creo que muchísimo, muchísimo y en muchos otros aspectos, vean ustedes, vámonos de nuevo a la arqueología.

En 1988, ¿quién sabe cuánto costó la elección del 88? ¿Cuánto se gastó la Comisión Federal Electoral en poner las urnas, en capacitar a los funcionarios, en mandar a hacer la papelería? El dato estaba en una partida global, el presupuesto de la Comisión Federal Electoral estaba en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación y cuando venía la cuenta pública, había un desglose en cinco rubros.

No había financiamiento público regulado para los partidos políticos, no había acceso a radio y televisión, no había posibilidad de que las oposiciones contrataran publicidad en radio y televisión, lo ponemos así, no había posibilidad, nos daban un programa de 15 minutos y entonces luego ocurrían casos muy chistosos, pero ya para qué sigo con el anecdotario, lo del PPS y aquél programa que tuvo que censurarse.

Hemos dado un cambio fundamental en México, en 20 años hemos transitado en una situación de opacidad casi total, casi caja negra a un estado de información en el cual gracias a las reformas ocurridas con posterioridad al 88 y no niego, aquí lo hago y lo digo públicamente, que la reforma que impulsó Manuel Bartlett en 86 tuvo muchos aspectos positivos.

Fue en muchos aspectos una reforma pionera, por ejemplo nada más y nada menos creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, creó el primer Tribunal de lo Contencioso Electoral, todo amarrado, todo vendado para que no hicieran nada, pero lo creó, ya cuando menos ahí estamos. Hubo cambios importantes, claro hubo un pequeño defecto, en la Cámara de Diputados decidieron que el PRI tuviera 16 de 31 integrantes de la Comisión Federal Electoral y todo lo demás se olvidó, ese es el problema.

En fin, hemos avanzado muchísimo, tenemos retos, sí, tenemos retos, creo que en materia de transparencia electoral los retos tienen que mirar hacia adelante y no hacia atrás, creo que tenemos que ver qué vamos a hacer con dos asuntos. Creo que la transparencia del IFE va a quedar sujeta a nuevas pruebas, no tanto por el esquema de resultados sino en sí mismo por una cuestión que la sociedad empieza a reclamar, a reclamarnos, que es el costo cada día más elevado que empieza a ser ya desproporcionado del sistema electoral mexicano.

Ahí hay un problema que incluso la reforma más reciente parece que no terminó de resolver, que es el costo administrativo del proceso electoral y la transparencia debida en el uso de los recursos y creo que ha llegado el momento de hacia adelante, y prometo no buscar participar en nuevas reformas.

Hacia adelante hay que preguntarnos ¿qué tipo de sistema electoral queremos? ¿Podemos soportar un sistema electoral que el próximo año podría costar en elección intermedia no general, en elección intermedia, solamente por concepto del IFE unos 13 mil millones de pesos al país, más el Tribunal otros 2 mil millones, 15 mil millones, más los institutos electorales locales, más los tribunales electorales locales?

¿Podemos llegar el año que entra a un gasto electoral de 16 mil, 18 mil millones de pesos, más los partidos? Tenemos que reflexionar sobre esto. Y luego tenemos que congratularnos, creo yo, de que el Congreso de la Unión, por vez primera, haya establecido en el COFIPE un capítulo relativo a las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia.

Y en esta materia me parece que en el Distrito Federal, entidad e instituto pioneros en esta materia, sería bueno que también propiciaran el intercambio de experiencias, me atrevo a sugerirlo y la comparación de la norma.

Termino señalando lo siguiente: me parece que respecto de los partidos políticos, en estos debates que se dan sobre si los partidos deben o no ser sujetos plenamente obligados y estar abiertos totalmente, yo en lo personal creo que ni tanto que queme al santo, ni tanto que no lo alumbre.

A qué me refiero: los partidos políticos no son parte del Estado, no son entes públicos y más nos vale que no lo sean. Necesitamos que los partidos sigan siendo, que recuperen su razón de ser como organizaciones de ciudadanos, como representantes de una parte de la sociedad y no como entes burocratizados que se asemejan, asimilan a los entes públicos.

Y creo que en esa materia, cuando menos me atrevo a sugerir que el principio debiera ser, podría ser, toda la transparencia, toda, en lo que hace a la información sobre el uso, origen, destino de los recursos públicos y privados que manejen los partidos políticos y todo el respeto a su capacidad, derecho a la auto organización, a discutir sus problemas, a tener eso que se llama vida interna.

No les pidamos a los partidos lo que no tienen por qué dar, exijámosles rendición de cuentas y transparencia total sobre los recursos, pero en lo demás, si el PRD discute o no los problemas y el PRI, y el PAN y los demás, por favor, son organizaciones de los ciudadanos en primer lugar, corresponde a sus militantes, a sus dirigentes, la conducción interna de estas organizaciones.

Y creo, y aquí sí termino, que necesitamos hacer un afinamiento jurídico. En algunos estados se le está dando, como en el Distrito Federal, facultades a los Institutos de Información y Transparencia locales para actuar sobre información de partidos.

En el Código Federal, siguiendo la decisión que se tomó en la reforma del Sexto Constitucional, se tomó la decisión de que esto se haga a través del IFE. No tenemos un sistema de 32 partidos o “n” partidos locales, tenemos ocho partidos políticos nacionales que luego en los estados se comportan como una especie de partidos locales.

Si les abrimos a los partidos demasiadas ventanillas y a lo ciudadanos demasiados canales a través de los cuales puedan llegar a la información de los partidos, creo que todos vamos a padecer. Los ciudadanos no tendrán el acceso oportuno, fidedigno, veraz, los institutos de transparencia en los estados se van a desbordar sin poder cumplir y el Instituto Federal Electoral va a vivir en medio de la confusión de cuándo se está reclamando al partido “x” en tanto que partido local y cuando se está reclamando en tanto que partido nacional. Creo que ahí nos falta un poco de trabajo para terminar de amarrarlo.

Concluyo señalando entonces: soy de los optimistas que creen que en este país hemos avanzado y avanzamos para bien.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS (REPLICA)

C. JORGE ALCOECER VILLANUEVA.- Gracias, también muy puntual en algunos temas que se plantearon en las preguntas. La urna electrónica nos puede resolver algunas cosas, sí, pero no nos va a resolver la fundamental que es la confianza, que es tener la confianza en que nuestras instituciones electorales cumplen conforme a la ley y a la normatividad su función.

Yo creo que lo hicieron en 2006 y lo reitero y lo repito. Yo no califico, no soy el Tribunal para calificar la elección del Presidente Calderón, pero sostengo lo que dije: creo que el resultado de 2006 es un

resultado apegado a la legalidad y en ese sentido es un resultado legítimo y legal. Es un resultado en consecuencia.

La urna electrónica no nos va a resolver nada si mantenemos encima desconfianza, porque acuérdense que ya estuvimos discutiendo y si había un algoritmo metido en la computadora del IFE, alguien dijo que había un algoritmo, que habían metido en 2006 un algoritmo para adulterar las cifras.

Lo mismo dijeron por cierto en el 94, Arturo se va a acordar, también se dijo que se había metido ahí una cosa rara al salir ese resultado. La desconfianza es canija y la tecnología no la resuelve.

No es tanto el dinero, 40 mil millones no, ya es mucho para que además lo inflemos, hay una preocupación legítima, pero yo no creo que debamos hablar de una democracia cara, yo creo que México ha invertido lo correcto, lo adecuado para construir un sistema electoral como el que hoy tenemos. Me parece que fue una inversión que valió la pena y que no en aras de ahorrar recursos incurramos en el debilitamiento de las instituciones.

Por eso digo solamente que es un tema que hay que revisar, creo que en esta reforma se buscó de alguna manera incidir sobre eso, pero la verdad es que el peso de la desconfianza todavía es muy fuerte y más por las circunstancias y la coyuntura de 2006.

Rápidamente, nombres de los donantes, se dan a conocer por el IFE desde hace ya por lo menos tres elecciones. Ahí están las listas, se pueden consultar. Ahora si alguien hace trampa y no da su nombre, eso ya es otra cosa, pero los nombres de los donantes son públicos y están al acceso de cualquiera.

Y termino, en el tema de las boletas electorales si deben conservarse o no, coincido en que este asunto solamente puede explicarse el debate a la luz del resultado y la coyuntura de 2006. Pero hay un dato que se pasa por alto. El Congreso de la Unión acaba de aprobar un nuevo COFIPE y en el artículo 302 del COFIPE se dejó exactamente lo que ya decía el COFIPE anterior. “Una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción”, a la destrucción de qué, de las boletas. O sea que

para el Congreso, éste no fue tema, perdón que se los diga, pero hay que decirlo con toda claridad, el tema es muy interesante, pero para el Poder Legislativo de la Unión y para los partidos que participaron en la reforma, este no fue tema.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

RODRIGO MORALES MANZANARES

C. OSCAR GUERRA FORD.-Voy a dar la palabra a nuestro conferencista, al licenciado Rodrigo Morales, que también veo que es licenciado en Economía por la UNAM, por lo cual estoy viendo que hay muchos economistas. Creo que los economistas están en el asunto electoral, posiblemente porque saben contar, aunque a veces los resultados no han sido lo que se desearían de nosotros los economistas.

Él fue, como todos sabemos, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de 2003 a febrero de 2008; también fue Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal de 1999 al 2003 y ha participado en diversas publicaciones sobre temas electorales y también es experto en consultoría económico-electoral.

Le voy a dejar la palabra a nuestro colega el licenciado Rodrigo Morales.

Muchas gracias por esta invitación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Es sin duda un honor compartir la mesa con quienes me antecedieron en el uso de la palabra.

Yo tomaría el punto de partida de 1988 simplemente para decir que el cúmulo de dudas que se generaron ahí, me parece, fueron en buena medida el motor de reformas que yo creo que han sido virtuosas en términos de cómo se ha ido ensanchando la transparencia en el ámbito electoral.

Creo que hay al menos tres parámetros que podríamos revisar en ese sentido: la transparencia respecto de las autoridades que organizan la elección; la transparencia respecto del proceso electoral en su conjunto; y la transparencia respecto de los actores que participan, esto es, los partidos políticos.

En lo primero, ya decía Jorge Alcocer, no sabíamos exactamente cuánto costaba organizar una elección; hoy sin duda tenemos múltiples candados dentro del propio IFE para tener acceso a esa información y muchos otros aspectos.

Yo creo que aquí conviene recordar que el Consejo General del IFE, nombrado en 2003, fue pionero al crear una comisión de consejo general para dar acceso a la información pública a quien lo solicitara; es decir, todavía no estaba la ley vigente, la ley federal en materia de acceso a la información pública y sin embargo el IFE ya disponía de algún mecanismo que después, cuando se volvió sujeto no obligado, lo perfeccionó creando la Unidad de Enlace pertinente.

Quiero decir con esto que la autoridad administrativa sí ha tenido, a lo largo de todo este tiempo, la preocupación clara de tener mejores mecanismos de acceso a la información y además me parece que no podía ser de otra manera.

Creo que el conjunto de reformas sucesivas a partir de 88, sí tenían en la transparencia de la deliberación de la autoridad uno de sus ejes centrales y por ejemplo, todo el asunto de la construcción del padrón electoral, todas las deliberaciones de la Comisión Nacional de Vigilancia, sí hacen de este instrumento uno muy original respecto de lo que teníamos en el concierto de políticas públicas en aquel entonces, como podemos citar el ejemplo del Registro Federal de Electores, podemos citar el propio caso del Programa de Resultados Electorales Preliminares y creo que sí es una de las instituciones que hace más públicos sus procesos de deliberación.

¿En qué se traduce esto? Se traduce en que hoy por hoy, sí hay posibilidades de reconstruir, y voy al segundo punto, todas y cada una de las estaciones del proceso electoral. El hecho, lo decía Arturo Núñez, que un investigador como José Antonio Crespo haya podido hacer la

investigación que hizo, es justamente porque estaba el total de las actas electorales en el Internet disponibles para los análisis que se puedan hacer. Lo cual no es poca cosa.

En ese sentido yo también difiero de la conclusión fatal del licenciado Núñez en el sentido de los errores. Los errores siempre han estado ahí, si hacemos un análisis histórico, también hay que decir que los errores han ido a la baja y quizá en efecto, la única solución de tajo para disipar las dudas sea la urna electrónica; sin embargo, del análisis de los errores sí creo que hay que reconocer que en los diversos estudios que se han podido hacer de la elección no se ha podido encontrar un sesgo, es decir que la distribución de los errores no obedece a un modelo predeterminado, ni a una tendencia a favor de algún candidato, sino que tiene una distribución absolutamente aleatoria, por lo que no habría en principio, estadísticamente una afectación al resultado final.

Ahora bien, yo creo que hay una evolución que sí conviene subrayar también, que es la que tiene que ver con los partidos políticos. Hasta antes de la reforma de 96 no sabíamos cuánto costaba realmente o cuánto gastaban realmente los partidos políticos en sus campañas de proselitismo.

Me parece que a partir de 1996, cuando se incrementa el financiamiento público y se genera la obligación de la fiscalización para la autoridad administrativa, hemos avanzado mucho en saber cuánto cuestan las campañas, en qué se gastan los partidos políticos los recursos e incluso ahí me parece que la nueva reforma sí tendrá un impacto cualitativo muy importante para la fiscalización.

Todavía en los años 97 y 96, la fiscalización que hacía el IFE era una fiscalización muestral, muy pequeña, que no cubría ni el total de los ingresos ni el total de los egresos de los partidos políticos. Eso ha ido evolucionando, ustedes recordarán después de los casos conocidos como Pemexgate y Amigos de Fox parecía necesario, y afortunadamente se retomó con la reforma, parecía necesario dotar a la autoridad administrativa de mejores y nuevas herramientas.

Así, desde mi punto de vista, la reforma tiene un impacto cualitativo que es la desaparición del secreto bancario, fiscal y fiduciario con lo cual,

insisto, el IFE va a poder tener una mucho mejor fiscalización, además de otros impactos de la propia reforma.

El 70 por ciento de los gastos que eran de radio y televisión, hoy ya no son gastos para los partidos, con lo cual el universo a revisar tendrá otras características y sin duda será un poco menos complejo. Me parece que en materia de fiscalización tenemos, insisto, muchas mejores herramientas hoy de las que teníamos antes.

Y por el otro lado, el código electoral vigente ya incluye determinaciones sobre cuál es información pública, relativa a los partidos políticos, cuyo carácter es confidencial, reservada, etcétera; en otras palabra, ya hay un marco normativo para regular este asunto.

Eso también, hay que decirlo, había empezado desde antes porque los ciudadanos usaban al IFE como ventanilla para acceder a cierta información puntual de los partidos políticos y eso tiene una solución afortunada en la nueva reforma electoral.

En conclusión, me parece que como sociedad hemos avanzado, tanto en términos de la transparencia de la autoridad, como en términos de la transparencia en el proceso electoral, es decir, la capacidad, la posibilidad de reconstruir los procesos electorales y también se han registrado avances importantes en la rendición de cuentas y la transparencia de los partidos políticos.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS *

No puede ser este evento un grito al vacío y no puede ser ignorado por las autoridades, en particular lo referente al asunto de las confianzas, el costo administrativo y los avances reconocibles de los procesos electorales a partir de su normatividad desde 1986 a la fecha.

En principio, este es un intento del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de insistir en que mientras se secuestre la voluntad popular, la seguridad, la cohesión social y política así como el progreso se alejan. Es un intento de subrayar que la transparencia y la rendición de cuentas impactar a todas las autoridades y a todos los políticos. Este evento es también un intento de demostrar que nuestra historia reciente está repleta de heroísmos modestos, anónimos, individuales y colectivos que acumulados permitirían seguridad, rendición de cuentas, transparencia y democracia cotidiana y que estos esfuerzos forman parte del conjunto del accionar de todos los actores políticos independientemente de sus contradicciones y las discrepancias que ya se han presentado.

Rápidamente procedo a presentar a quienes no debieran ser presentados por la evidencia y el prestigio simbólico que les acompaña y también por lo destacado de su contribución. Intervendrán el maestro José Woldenberg, José Antonio Crespo, Miguel Aguilera y el ingeniero Cauhtémoc Cárdenas.

* Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

JOSÉ WOLDENBERG KARAZOWSKY

Muchas gracias. En primer lugar agradecerle al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal la oportunidad de estar este día con ustedes y por supuesto me da mucho gusto poder compartir esta mesa con Manuel Aguilera, con el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, con José Antonio Crespo.

Estoy convencido que entre 1988 y 1997 se dio el cambio político electoral más profundo en la historia de nuestro país. Luego de unas elecciones, las de 1988, auténticamente competidas como no sucedía en el pasado inmediato y en las que las normas y las instituciones fueron incapaces de procesar de manera clara, transparente, confiable, los resultados electorales; se puso en la mesa en primer lugar del orden del día nacional, la necesidad de una serie de reformas precisamente a las normas de instituciones para que un evento como el de 1988 no se repitiera.

Voy a enumerar de manera muy sucinta lo que creo son los seis grandes campos de transformaciones que se dieron en las reformas de 1989, 90, 93, 94 y 96, y que creo que posibilitaron como nunca antes que las elecciones fueran lo que los libros de texto dicen que deben ser: una competencia entre diferentes ofertas político-electorales entre las cuales optan los ciudadanos.

Si uno comparara 1988 con 1997, es decir, luego de la reforma del 96 y luego de ese ciclo de reformas en materia de organización de procesos electorales, se vería un cambio radical; 1988 a la cabeza de la

organización se encuentra la Comisión Federal Electoral compuesta por 31 integrantes, 16 de los cuales forman parte de un sólo partido político, el PRI, es decir, un partido que es el mismo competidor y que puede con sus solos votos definir el sentido de las votaciones de la autoridad electoral.

Incluso se dijo en aquellos años que si toda la oposición junta, más los representantes del Estado, que por supuesto, eran del PRI, el Secretario de Gobernación, el representante de los diputados y el representante de los senadores hubiesen votado en bloque, aún así el PRI tendría 16 contra 15 votos en la Comisión Federal Electoral.

Además, por ley, toda la estructura electoral se tejía a partir de Gobernación. El Secretario de Gobernación tenía legalmente la facultad de nombrar al Presidente y Secretario de los Consejos locales electorales, éstos a los consejos distritales y desde los consejos distritales a los funcionarios de las mesas directivas de casilla.

Para 1996 existía el Instituto Federal Electoral. En su Consejo General estaban presentes los partidos en igualdad de circunstancias, pero solamente tenían derecho a voz y no a voto; había también una representación del Congreso con derecho a voz pero no a voto y las únicas figuras que podían incidir en la toma de decisiones eran nueve Consejeros Electorales, ocho Consejeros Electorales y un Consejero Presidente que eran los únicos que en ese ámbito tenían derecho a voz y voto. ¿Qué quiere decir esto? Que habíamos pasado de unas elecciones básicamente organizadas por el gobierno a unas elecciones organizadas por una institución pública autónoma.

Pero uno puede ir viendo no solamente la estructura, sino incluso los eslabones del proceso electoral.

En 1988, el padrón electoral tenía, según versiones oficiales, un 50 por ciento de inconsistencias. A partir del año 1992, de hecho se reconstruyó un padrón desde cero, para dar certeza de que en ese listado de electores estaban todos los que deberían de estar y no había nadie excluido de manera artificial.

Pero de igual manera se pueden ver otros eslabones del proceso electoral, no sólo se modificó el padrón sino por ejemplo, cómo se

elegía a los funcionarios de las casillas electorales; he dicho, en 88 eran designados y punto, a través de una pirámide que empezaba en el Secretario de Gobernación.

Para las elecciones, desde 1997, 2000, 2003, 2006, los funcionarios de las casillas emergen de un doble proceso de insaculación y son capacitados por el Instituto Federal Electoral, es decir, quienes reciben el voto de los ciudadanos son ciudadanos que han surgido de un proceso aleatorio y que han sido capacitados por el Instituto Federal Electoral.

De igual manera, la forma en que se realiza el cómputo, por supuesto en 88 no existía nada parecido al Programa de Resultados Electorales Preliminares que fue creado en 1994 y que es la fórmula de dar resultados electorales más abiertos y desagregados en el mundo.

¿Por qué? Porque la noche misma de la elección cualquier ciudadano en cualquier parte del mundo, a través de Internet, puede ver los resultados no solamente a nivel nacional, no solamente por distrito, por circunscripción, por estado, sino casilla por casilla.

Entonces en materia de órganos y procedimientos electorales, yo creo que en estos años claves, 1988, 1997, se construyó una nueva fórmula para organizar nuestros procesos comiciales.

Otro cambio: las condiciones de la competencia. Sin duda alguna las condiciones de la competencia en 88, en 1991, en 1994, resultaron sumamente asimétricas, sumamente desiguales, es más, el propio Presidente Zedillo, una vez que tomó posesión de su cargo, dijo que él había ganado en unas elecciones legales, pero en las cuales las condiciones de la competencia habían sido marcadamente desiguales.

Para luego de la reforma en 1996, creo que los legisladores tomaron dos grandes palancas para tratar de equilibrar el terreno de juego. ¿Cuáles fueron esas dos grandes palancas? El dinero y el acceso a los medios de comunicación. ¿Qué hicieron en 96? Incrementaron el financiamiento a los partidos políticos; establecieron que su distribución iba a ser más equilibrada: 70 por ciento de esos recursos de manera proporcionada al número de votos obtenidos en la última elección y 30 por ciento de manera igualitaria.

Se establecieron topes a los gastos de campaña, se volvieron a subrayar cuáles eran las fuentes de financiamiento que estaban prohibidas, se multiplicaron las capacidades fiscalizadoras del Instituto Federal Electoral.

¿Qué se buscaba con ese incremento del financiamiento de los partidos? En primer lugar, transparentar el flujo de recursos; en segundo lugar, equilibrar las condiciones de la competencia; y en tercer lugar, lograr o intentar que los partidos políticos no fueran rehenes ni de los grandes grupos económicos o peor aún, de fuerzas delincuenciales. Esos eran los objetivos explícitos de esa reforma.

En relación a los medios, se multiplicaron los tiempos oficiales durante las campañas. Al recibir un financiamiento muy grande, los partidos pudieron comprar como nunca antes, a partir de 1997, spots en radio y televisión y el propio Congreso estableció dos medidas que tuvieron un cierto impacto: primero, que el Instituto Federal Electoral tenía que hacer un monitoreo de la cobertura de los noticieros de radio y televisión, buscando generar un contexto de exigencia a los propios noticieros para que su cobertura fuera medianamente objetiva, medianamente equilibrada.

Pero además, estableciendo que al inicio de las contiendas electorales, el propio Instituto entregaría unos lineamientos a la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, precisamente demandándoles que la cobertura fuera objetiva, profesional, etcétera.

Para decirlo de otra manera, mientras en 1988, no sabemos porque no podemos saber cuánto dinero gastó cada uno de los partidos o el Frente Democrático Nacional. Ya para 1996, gracias a una reforma, la de 1994 y la de 1996, los propios partidos tenían que entregar un informe de sus ingresos y gastos y estos eran fiscalizados por el Instituto.

¿Qué quiero decir con todo esto? Que ya en 1995 el Instituto Federal Electoral pudo establecer, en base a los informes de los partidos, que en 1994 el PRI había gastado ocho pesos de cada diez en el proceso electoral y a eso es a lo que se le llamaba una contienda absolutamente inequitativa.

Bueno, con el nuevo financiamiento a partir de 1996-97, las condiciones de la competencia se equilibraron. Creo que cualquiera que tenga memoria de lo que eran nuestras contiendas antes del 97, recordará la forma tan desigual en que se hacía la cobertura a las campañas y cómo esto paulatinamente se fue equilibrando.

Tercer renglón: en materia de justicia electoral todavía las elecciones de 1988 eran calificadas, según la Constitución y la ley, por los Colegios Electorales. ¿Qué quiere decir esto? Que los propios diputados calificaban su elección, los senadores calificaban la suya propia y los diputados, convertidos en Colegio Electoral, calificaban la elección presidencial.

Era evidente, desde aquellos años, que un espacio cuya mecánica es la de los grupos parlamentarios, es decir, las de los alineamientos partidistas difícilmente puede dar certeza a la calificación electoral, pero en 1996 se llegó a la conclusión de que la manera mejor de hacer una calificación en esta materia, era a través de una vía jurisdiccional y ya no política y por eso se construyó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que hoy es la última palabra en la materia.

Cuarto renglón: los cambios que se dieron en materia de integración del Congreso. Estos cambios, por supuesto, se inician con mucha antelación.

Ustedes recuerdan que en México, a lo largo del México independiente hasta prácticamente 1963, la forma de integración de la Cámara de Diputados fue a través de la fórmula uninominal.

¿Cuál era el defecto de la fórmula uninominal en un sistema de partido casi único, hegemónico, (...) actores, etcétera? Pues que todos los votos perdedores no tenían representación y el primer parche que se le introdujo a este sistema fue en los años 60 con los llamados diputados de partido, pero con la primera reforma política de la era moderna, en 77, lo que se hizo fue crear un sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados.

En su inicio eran 300 diputados uninominales, 100 plurinominales y, por supuesto, los 100 plurinominales en aquel entonces, estoy hablando

de 79, 82, 85, sirvieron para inyectarle un cierto pluralismo a la Cámara de Diputados.

Por supuesto que cuando la competitividad electoral fue al alta, pues este sistema mixto pudo captar de mucha mejor manera a esa pluralidad, pero el Senado de la República se mantuvo a lo largo de muchos años con una fórmula exclusivamente uninominal.

Fue en estos años donde también, para inyectarle un cierto pluralismo, se agregó a los senadores electos directamente en cada entidad federativa una lista nacional de senadores que, como ustedes saben, sirvió en su momento para que la pluralidad política estuviera mejor representada en el Senado.

Un quinto renglón, es el del cambio en el Gobierno del Distrito Federal. Todavía en 1988 el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Bueno, con la reforma de 1996 se estableció que el Jefe de Gobierno, que los Jefes Delegacionales, iban a ser electos y que además la que ya existía, la Asamblea de Representantes se transformaría en Asamblea Legislativa con mayores facultades.

Creo que en este renglón es en el que menos me debo de extender porque todos ustedes, todos nosotros que vivimos en el Distrito Federal, sabemos que a partir de ese momento hubo un cambio mucho muy importante en las relaciones entre gobernantes y gobernados en la capital del país.

¿Qué quiero decir con todo esto? Que en esta fase precisamente, que va de 1988 a 1997, México vive la etapa de cambios político-electorales más profundos que sirvieron ¿para qué? Sirvieron: uno, para transitar de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos equilibrados. Eso está a la vista.

Sirvió para pasar –estoy hablando antes de los 80- de elecciones escasamente competidas a elecciones cada vez más competidas y sirvió para que el mundo de la representación política, que durante largas

décadas había sido básicamente monocolor, acabara siendo un mundo de la representación plural.

Los datos ustedes los conocen, hasta 1988 todos los presidentes de la República habían salido de las filas de un solo partido; hasta diciembre de 1988 todos los senadores habían salido del PRI; hasta 1988, cerca del 80 por ciento de los diputados eran del PRI; hasta 1988 todos los congresos locales tenían mayoría calificada de un solo partido, y lo que vemos hoy, luego de transcurridos estos 20 años, es que el mundo de la representación política es un mundo auténticamente plural.

El Presidente de la República tiene que convivir con un Congreso donde él y su partido no tienen mayoría absoluta. Eso les sucede a un buen número de gobernadores donde ellos y su partido tampoco tienen mayoría absoluta y tienen que convivir con presidentes municipales de dos, tres y a veces hasta cuatro o cinco partidos distintos y todo ello, creo, fue posible, en primer lugar, porque hubo una movilización, una lucha, una protesta a favor de elecciones limpias, confiables, etcétera.

Pero en segundo lugar, y también, porque esto suscitó una serie de reformas, las normas y las instituciones que hicieron posible que la contienda electoral fuera, insisto, una contienda más limpia, más equilibrada.

De hecho, hay quien dice que todo este trayecto transformador no es más que una transformación de carácter electoral. Yo digo que quien dice eso no ha valorado con suficiencia el impacto que la dimensión electoral tiene en todo el espacio de la representación política y de los gobiernos.

¿Por qué? Porque al transformarse el régimen de partidos, el régimen electoral y el mundo de la representación política, la relación entre los poderes hoy es otra.

De un Presidente todopoderoso o casi todopoderoso, hemos pasado a una Presidencia acotada; de una Suprema Corte de Justicia que tenía un bajo perfil en materia política, hoy tenemos una Corte que es

árbitro entre Poderes, que a través de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales ha sido ya, en muchos momentos, árbitro entre la Cámara de Diputados y el Presidente, entre un grupo de Senadores y la mayoría del Senado y los casos están a la vista, me refiero en el primer caso al presupuesto aprobado por la mayoría de la Cámara de Diputados sin el concurso de los diputados del PAN y que fue impugnado por el gobierno del Presidente Fox ante la Corte; o el caso de la Ley de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que fue impugnada por un 40 por ciento de los Senadores y que la Corte acabó declarando inconstitucional un buen número de artículos que el Congreso de la Unión había aprobado unos meses antes.

El Congreso, por supuesto, no es lo mismo cuando estaba habitado por una sola fuerza política que tenía más de dos terceras partes en la Cámara de Diputados y el 100 por ciento de los Senadores, a un espacio en donde se recrea la diversidad política.

Tengo que terminar tratando de hacer una síntesis.

Lo que he querido poner a su consideración, es que son precisamente las elecciones de 1988, elecciones auténticamente competidas y en donde los resultados electorales se procesan de tal manera que nadie puede tener certeza de esos resultados, lo que disparó una serie de reformas que fueron *in crescendo*.

Primero fueron -esto arranca en 77- fueron reformas para incorporar a fuerzas políticas al escenario político-electoral, luego para la construcción de órganos y procedimientos electorales cada vez más imparciales; luego para generar condiciones de la competencia cada vez más equilibradas; luego, o en paralelo, para crear una justicia que diera certeza en el caso de que nos enfrentáramos a conflictos pre o post electorales y creo que en buena medida y más allá de grandes conflictos coyunturales, si uno ve el mural de esos años, de 88 a 97, sin duda alguna se puede decir que en lo fundamental fuimos capaces de desmontar un sistema electoral opaco, parcial y faccioso y construir un sistema electoral abierto que daba garantías de imparcialidad y de equidad a los contendientes.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS (REPLICA)

C. SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS.- Tenemos tiempo para tres preguntas. Su nombre por favor.

C. GASPAR CRUZ.- Gaspar Cruz, nativo del municipio de Tecámac, es para el señor Woldenberg.

Lo que yo quiero preguntar o no sé cómo comentarlo es para el señor.

Yo noto que él, a lo mejor viene a razón porque él fue presidente del IFE ¿no? Pero yo noto que los representantes, los funcionarios del IFE se lavan las manos con los representantes de las casillas y yo la única información que quiero dar, es que los representantes de casilla son manuales, no sé si lo sean también los funcionarios del IFE, pero los representantes de casilla, a los que hizo alusión usted de que las boletas, la contabilización se hace con los representantes del IFE, perdón, de las casillas, o sea la primera contabilización que se hace de los votos y los señores son manuales y muchas veces ellos mismos ignoran los procedimientos, aún cuando dan cursos de capacitación, pero no asisten.

Yo asistí, pero yo fui suplente y cuando asistí a la casilla llegó el representante que, no el suplente sino el primero ¿cómo se le llama en este caso? El titular y ya a él fue al que lo admitieron y yo que había ido a tomar los cursos me hicieron a un lado.

Entonces desde aquí quiere decir que hay incongruencia, porque el señor ignoraba, muchas veces ignoran hasta la forma de cómo presentarse a ser funcionario, entonces esta es mi tesis, los señores son manuales, cosa que a lo mejor el señor Woldenberg ignora.

C. SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS.- Yo me confundí entre manuales, manuales, Manuales y amables, pero vamos responder rápidamente a cada una porque ya no tenemos tiempo, muchas gracias por tu pregunta.

Por favor.

C. JOSÉ WOLDENBERG.- Intento contestar a esta última pregunta.

En otros países, los funcionarios de casilla son designados, creo que en la mayor parte de los países europeos es el Ministerio del Interior el que nombra funcionarios para estar en las casillas y hacer el cómputo, se les paga un sobresueldo y en muchas ocasiones se les da uno o dos días de descanso.

En México no podíamos hacer eso precisamente por la enorme desconfianza que existe o existía, existe en los procesos electorales. Quizá el programa más complicado que tiene que implementar el Instituto Federal Electoral es precisamente el de la integración de las mesas directivas de casilla, ¿Qué dice la ley y qué es lo que se hace? Se hace un sorteo de los meses del año, todos los nacidos en ese mes van a ser notificados porque eventualmente pueden ser funcionarios de casilla, de la verdad es que de ahí sale un número de candidatos mucho muy grande, dice la ley “hasta el 10 por ciento”, casi siete millones de personas cuando lo que se necesita son 500 y tantos mil para operar las mesas porque mucha gente se niega.

Al principio la capacitación era en módulos, se les decía a las personas “pasen a este módulo a capacitarse”, eso no funcionaba porque no iban. Entonces la capacitación que hace el Instituto Federal Electoral es en los domicilios de las personas, hay una capacitación, hay un nuevo sorteo de las letras del alfabeto para empezar a hacer la lista para no empezar siempre de la “A” sino de la lista que ahí aparece.

Y hay una segunda capacitación, lo que a usted le sucedió en la casilla me parece normal, usted era suplente y había un titular y por supuesto que es el titular el que pasa a ocupar ese lugar, si algún titular no hubiera llegado usted hubiera sido habilitado como funcionario de casilla, hay un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes y la lógica es que si alguno de los primeros cuatro falta, el primer suplente, o sea se va corriendo la lista ¿no?

Pero esa es la fórmula, es una fórmula realmente complicada que depende de la buena voluntad de los ciudadanos y la verdad es que lo más impresionante para mi es ese último eslabón del proceso

electoral dos días antes o un día antes de la elección, toda la elección está distribuida en 130 mil domicilios, los presidentes de las mesas directivas de casilla tienen en sus casas las urnas, las boletas, la actas, la tinta indeleble, etcétera, y que la elección salga bien depende de que estas 130 mil personas se presenten y afortunadamente estos ciudadanos, en la inmensa mayoría, cumplen con su labor, instalan las casillas y la elección puede llevarse a cabo.

Se suponía que esta era una fórmula para generar confianza y por eso digo, si de nuevo en la mesa está el tema de la confianza, pues a lo mejor tenemos que ahorrarnos esta barroquísima fórmula de nombrar funcionarios, ir por la vía del voto electrónico y por esa vía tratar de pavimentar el terreno de la confianza.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

TRANSPARENCIA ELECTORAL Y ESCRUTINIO DEL VOTO.

JOSÉ ANTONIO CRESPO

Si bien de 1988 a 2006 hubo importantes avances en materia electoral que nos llevaron de un sistema semi-competitivo de partidos, poco confiable a la ciudadanía, a otro plenamente competitivo que poco a poco fue cobrando la confianza ciudadana. Entre 1994 y 1996 se dio ese paso, dando al IFE plena autonomía respecto del gobierno, y aprobando en 1996 una nueva legislación electoral que quitaba el control de los procesos electorales al gobierno y al PRI, paso esencial para entrar a una plena democracia electoral.

A partir de entonces el PRI no pudo hacer nada para garantizar su triunfo ni para revertir resultados que le fueran desfavorables, como se comprobó en 1997, al perder el gobierno de la capital y la mayoría absoluta de la Cámara baja, y desde luego en el año 2000, cuando el PRI perdió por primera vez la Presidencia de la República (dando lugar a la primera alternancia pacífica de poder en la historia de México). Las instituciones electorales, también por primera vez, gozaron de una credibilidad suficiente para que la mayoría de electores confiara en que su voto contaría y se contaría.

Sin embargo, en los últimos años ocurrieron sucesos que empezaron a minar ese capital de credibilidad electoral; al ser renovado el Consejo General del IFE en 2003 perdió lo que había constituido su fuerza, que era el consenso de los partidos políticos más importantes (consenso que sí obtuvo en 1994 y en 1996). El PRD quedó fuera de la negociación, por lo cual la totalidad de los consejeros electorales fueron propuestos por sólo dos de los tres partidos relevantes (el PRI y el PAN).

Eso en sí mismo fue un golpe a su credibilidad, pues daba al PRD (cuyo pre-candidato sería sin duda uno de los dos punteros en el proceso de 2006) una carta de futura impugnación, en caso de no obtener la victoria. La casualidad quiso, además, que quienes formaron la alianza ganadora en 2006, por apenas .6 por ciento de la votación, fueran justo quienes directa o indirectamente propusieron tres años antes a los consejeros electorales; Elba Esther Gordillo (entonces coordinadora de la diputación del PRI), y Felipe Calderón (a través de los diputados Germán Martínez Cazares, Juan Molinar y Margarita Zavala). Hubiera o no hubiera habido un comportamiento parcial de los consejeros del IFE en la elección de 2006, ese sólo hecho se prestaba para la sospecha de parcialidad.

El principal problema de las elecciones de 2006 es que se rompió el consenso (que se había logrado tanto en 1994 como en 2000), que implica que la abrumadora mayoría de ciudadanos reconoce que el triunfador oficial de la elección ganó en buena lid, y que el resultado es fiel reflejo de la voluntad ciudadana emitida en las urnas. Eso se perdió en 2006, pues sólo la mitad de los ciudadanos (según todas las encuestas disponibles) dio por válida la victoria de Felipe Calderón, en tanto que el resto la puso en duda (un 35 por ciento alegando que le fue robada el triunfo a Andrés Manuel López Obrador, y el restante 15 por ciento aproximadamente, aduciendo que no había condiciones para saber con certeza por quién se había inclinado la mayoría de los electores).

Desde luego, esa situación no es semejante a la elección de 1988, donde las evidencias de fraude aparecían por doquier, pero al igual que entonces, en 2006 se rompió el consenso, siendo éste uno de los principales objetivos de las elecciones democráticas. Al no alcanzarse, puede afirmarse que la elección fracasó, como dato objetivo, independientemente de la creencia de cada ciudadano sobre cuál de los punteros en realidad haya ganado, o de expresar su incertidumbre al respecto. Eso en sí mismo, representa un retroceso en la evolución electoral, pues se perdió un buen monto de credibilidad tanto en los procesos como en las autoridades electorales.

La incertidumbre que desde mi punto de vista prevalece sobre el veredicto ciudadano en 2006, responde a que el número de inconsistencias aritméticas y errores de cómputo superaron la diferencia con la que el

ganador oficial ganó a su más cercano seguidor, lo que desde el punto de vista lógico y jurídico, no permite saber con toda certeza cuál fue el voto mayoritario del electorado. Y si bien es cierto que en la elección de 2000, que se consideran como las más democráticas de nuestra historia, se registraron un poco más de inconsistencias aritméticas que en 2006, la incertidumbre no surge por el monto absoluto de anomalías registradas, sino de éstas en relación con la ventaja con la que gana el primer lugar.

En 2000, Vicente Fox ganó por seis puntos porcentuales (aproximadamente) por lo cual un porcentaje de irregularidades de 1.5 o 2 por ciento no afectaban la certeza jurídica del veredicto, volviéndose irrelevantes. En cambio, el mismo monto de inconsistencias no depuradas ni justificadas se vuelve determinante cuando la ventaja entre el primero y el segundo lugar es de .56 por ciento, como fue el caso en 2006. Incluso en países democráticamente avanzados se registran inconsistencias y anomalías de entre 1 y 2 por ciento, por lo cual asumir que el triunfo de Calderón con .6 por ciento de ventaja, era inequívoco e inobjetable, implica afirmar que en materia de pulcritud y transparencia electoral, México supera con mucho a esos países. Se habría pasado en diez años de uno de los países con menos pulcritud electoral, en virtud de su historia de defraudación, al país más limpio en ese ámbito, lo cual, pese a lo deseable, resulta poco probable (y poco verosímil).

De ahí la importancia de recurrir, dentro de lo legalmente posible, a un proceso de depuración de las inconsistencias aritméticas registradas en las actas electorales (que de acuerdo al PREP eran de al poco más de 2 millones y medio, diez veces más la ventaja con la que oficialmente ganaba Calderón según el cómputo del IFE). Ese proceso exigía revisar con detenimiento las actas que registraban inconsistencias aritméticas (64 por ciento del total), recurriendo incluso a la apertura de paquetes y recuento de los votos, en caso de ser necesario, tal y como lo expresaba el COFIPE.

El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en su fallo del 5 de agosto, señaló que el IFE debió haber abierto todos –literalmente– los paquetes electorales cuyas actas registraran cualquier inconsistencia aritmética pues, en virtud de lo reñido de la elección, no se requería de un monto muy elevado de inconsistencias o errores

de cómputo para afectar la certeza del veredicto (independientemente de que tales inconsistencias fueran resultado de un error involuntario o una conducta dolosa, tal y como lo señala la normatividad electoral). Lo relevante respecto de las inconsistencias aritméticas es, primero, si pueden justificarse satisfactoriamente (en cuyo caso dejan de ser un problema para la certeza, pues desaparecen), y segundo, si las que no pueden ser justificadas igualan o superan la diferencia con la que gana el primer lugar respecto del segundo.

Cuando en una casilla esto último ocurre, procede su anulación pues es imposible asignar tales votos irregulares no justificados a ningún candidato; podrían favorecer a cualquiera de ellos pero no es posible saberlo. Entonces la lógica señala que no es posible saber la voluntad de la mayoría de electores en esa casilla, y procede su anulación jurídica. Desde el punto de vista lógico y numérico, eso mismo ocurriría si se da una situación semejante en el resultado final, en virtud de que la fórmula mexicana para designar al ganador de la contienda es a partir del voto directo de los ciudadanos en una sola demarcación nacional.

Considerando esto, si el número de votos irregulares –derivados de errores de cómputo no justificados o explicados, independientemente de haber sido producto de un error humano o una acción dolosa iguala o supera la distancia con la que gana el primero respecto del segundo lugar (en este caso, 0.56 por ciento del sufragio válido), entonces no es posible saber por quién sufragó la mayoría de los electores; es decir, se cae en una clara situación de incertidumbre –pues se afecta la certeza jurídica y lo que procede es la anulación del ejercicio.

Se ha dicho que en tales circunstancias es posible hacer un ejercicio estadístico para determinar si las inconsistencias aritméticas registradas en las actas electorales responden a un operativo doloso de gran magnitud. De estar distribuidas las inconsistencias en las casillas en que gana uno de los candidatos, se podría presumir un operativo determinante de fraude, lo cual, a partir de la información contenida en el PREP, no ocurrió. Pero aún si las inconsistencias muestran una distribución aleatoria (es decir, semejante en las casillas en las que gana uno u otro contendiente), queda la incógnita sobre si el número de tales inconsistencias afecta o no la certeza jurídica del veredicto.

No puede asumirse que las inconsistencias favorecen en cada casilla a quien resulta primer lugar en ella, y así neutralizar la opacidad que tales inconsistencias provocan, pues no es posible asignar a ningún candidato tales votos irregulares (como se dijo). Lo relevante en tal caso es su número respecto de la distancia que hay entre los dos punteros. Y esa incógnita no puede despejarse con alguna proyección estadística, sino que procede hacer una revisión tan exhaustiva como sea legalmente posible para transparentar la elección y tratar de defender su validez (eliminando la incertidumbre consecuente).

De ahí la importancia de que el IFE hubiera realizado esa función (como lo señaló el TEPJF en su fallo de agosto), pero sólo lo hizo con cerca del 2 por ciento de los paquetes (frente al 64 por ciento, que registraban inconsistencias en sus respectivas actas). La importancia de la transparencia en una elección tan reñida se expresó en la demanda obradorista de “voto por voto, casilla por casilla” pero que implicó también a ciudadanos que no sufragaron por López Obrador. Las encuestas reflejaban que cerca del 70 por ciento (es decir, el doble de los obradoristas) estaba de acuerdo con el recuento, que significaba –incluso para muchos de quienes votaron por Calderón– transparencia y plena legitimidad de la elección y el ganador que de ahí surgiera.

Después del cómputo del IFE, quedaba en manos del TEPJF realizar dicha depuración. La pregunta en tal caso era hasta dónde era posible hacerlo, dentro de lo permitido por la ley. El Tribunal interpretó que sólo podía hacerse con aquellas casillas debidamente impugnadas por los partidos litigantes, y no más. Así lo establece en efecto la Ley del Sistema General de Medios para la Impugnación Electoral, por lo cual el Tribunal sólo revisó otro 9 por ciento de casillas (sumando alrededor de 11 por ciento del total, con las que el IFE había revisado).

Eso significa que el 53 por ciento de casillas con inconsistencias aritméticas en sus respectivas actas quedaron sin revisar por ninguna autoridad electoral, con la probabilidad de que ahí quedara un número de errores de cómputo no justificables que afectar de manera determinante la certeza jurídica del veredicto final (como en efecto ocurrió). Sin embargo, el TEPJF pudo haber echado mano de una interpretación “garantista” y no “restrictiva” de la ley, para abrir esos paquetes con inconsistencias, independientemente de si habían sido correctamente impugnadas por los

partidos, pues lo que estaba en juego era la certeza jurídica de la elección (y por tanto su validez), así como el derecho de los ciudadanos (no encuadrados en los partidos) para conocer con certeza a favor de quién sufragó la mayoría del electorado. Se trata de una tesis de jurisprudencia que faculta al Tribunal a:

A efecto de alcanzar el objetivo de certeza... se prevé como una atribución del órgano jurisdiccional electoral federal la de ordenar, en casos extraordinarios, la realización de alguna diligencia judicial, *como sería la apertura de los paquetes electorales...* (aunque ello) tiene verificativo cuando, a juicio del órgano jurisdiccional, la gravedad de la cuestión controvertida así lo exige, su eventual desahogo pudiera ser de trascendencia para el sentido del fallo - como ocurriese si pudiese ser determinante para el sentido de la elección - y (cuando) sólo se pueda alcanzar certidumbre a través de tal diligencia ("Paquetes electorales. Sólo en casos extraordinarios se justifica su apertura ante el órgano jurisdiccional").

Las condiciones prevalecientes tras la elección justificaban de sobra el ejercicio de dicha facultad para transparentar al máximo el resultado, y proteger la certeza jurídica que, evidentemente estaba en riesgo (al grado en que no logró salvarse, pese a haberse validado indebidamente la elección por el Tribunal).

En cambio, de acuerdo a la interpretación que el Tribunal hizo de la normatividad, en sentido de que sólo podrían revisarse las casillas debidamente impugnadas por los partidos, al margen de si la certeza jurídica estuviera en riesgo (como lo estaba), lleva a concluir que en México son los partidos los actores privilegiados de las elecciones, y no el electorado, quedando éstos como una especie de "convidados de piedra", pues el litigio postelectoral se conduce como si sólo estuvieran en juego los intereses particulares de los partidos, y no el interés colectivo de la certidumbre y transparencia de los comicios y sus resultados. Pero la interpretación que de ello hizo el Tribunal, aunque es la que prevaleció para determinar la verdad legal, no es ni con mucho la única posible, ni es universal ni unívoca.

Por otro lado, se ha manejado la idea de que, pese al número de inconsistencias aritméticas y errores de cómputo que quedaron sin

depurar (y que superan la diferencia entre Calderón y López Obrador), es posible saber quién hubiera quedado en primer lugar en caso de haber hecho el recuento total de los paquetes electorales. Es a través de una proyección estadística a partir de los cambios registrados durante el recuento que hizo el Tribunal en las cerca de 12 mil casillas que revisó. Con dicha proyección es Calderón quien se mantiene en primer lugar. Pero a ese argumento hay dos objeciones; las proyecciones estadísticas arrojan probabilidades y no certezas al cien por cien. Así, puede decirse que a partir de la información disponible en las casillas que revisó el Tribunal, es alta la probabilidad de que Calderón se hubiera mantenido como puntero y, por tanto, ganador.

Pero las proyecciones estadísticas también arrojan un margen de error, por lo cual dado lo estrecho del resultado, queda también una probabilidad de que el resultado se hubiera modificado, o bien que la incertidumbre prevaleciente no se hubiera despejado por completo (pues la apertura de paquetes incrementa la probabilidad de transparentar de manera suficiente el resultado, pero no lo garantiza).

En seguida, se puede argumentar que si bien los ejercicios estadísticos pueden proyectar escenarios (con más o menos probabilidad) sobre lo que hubiera sucedido en caso de abrir todos los paquetes electorales (o aquellos cuyas actas registraban inconsistencias), la ley no prevé determinar al ganador de la contienda a partir de tales proyecciones, sino del conteo directo del voto ciudadano, y su recuento (por el IFE o el Tribunal) hasta que no quede dudas sobre cuál fue la voluntad del electorado. La estadística puede arrojar una proyección probabilística del resultado, pero jamás certeza jurídica, sin la cual es indebido e ilegítimo –algunos dirán también que ilegal– validar una elección y declarar un ganador, sin saber a ciencia cierta (y no de manera probabilística) por quién se inclinó el electorado mexicano.

De tal manera que se puede concluir que las autoridades electorales (el IFE y el TEPJF), pudiendo legalmente transparentar plenamente la elección, en aras de la certeza jurídica del resultado, no lo hicieron, por la razón que haya sido (descuido, irresponsabilidad o parcialidad), con lo cual, voluntaria o involuntariamente favorecieron la estrategia postelectoral del contendiente que resultó oficialmente ganador, que consistía en abrir el menor número posible de paquetes electorales, ante

el temor de que el resultado pudiera modificarse (dado, nuevamente, lo estrecho del mismo). Incluso, lo reportado por el Tribunal en su dictamen final del 5 de septiembre, respecto del número de votos irregulares denunciado por la Coalición por el Bien de Todos (por lo cual solicitaba la invalidación de los comicios), no corresponde con lo efectivamente registrado en las actas electorales, pues en ellas pueden contabilizarse un número superior a los casi 234 mil votos con que oficialmente superó Calderón a López Obrador.

Finalmente cabe hacer una reflexión sobre las lecciones que pudieran extraerse de la elección de 2006, para prevenir que vuelva a ocurrir la falta de claridad, transparencia que dio por resultado que se rompiera el consenso electoral sobre el resultado oficial. Lo cual en principio podría fácilmente ocurrir de registrarse una futura elección tan reñida como lo fue la de 2006. Pero desafortunadamente, los legisladores no parecen haber aprendido de esa experiencia para modificar la ley electoral y facilitar la transparencia y recuento de votos frente a un resultado sumamente estrecho.

Si bien se determinó en el COFIPE que cuando la distancia entre primero y segundo lugar sea menor al 1 por ciento se podrá recurrir a la apertura de todos los paquetes electorales (el “voto por voto, casilla por casilla”), con lo cual se reconoce que en tales casos es necesaria tanta transparencia y pulcritud como sea posible (y también que el resultado no puede calcularse con proyecciones estadísticas, sino a partir del conteo directo de cada voto ciudadano), esto se restringe a nivel de los distritos electorales (que son 300), lo cual es absolutamente insuficiente.

Y es que, como se dijo antes, la fórmula mexicana para designar al Presidente de la República es a través del voto directo de los electores en una sola circunscripción nacional, y no –como lo sugeriría la nueva ley electoral- por el mayor número de distritos legislativos ganados por cada candidato en cuyo caso estaríamos ante una fórmula parecida a la norteamericana, según la cual quien ganara en cada distrito el mayor número de votos se haría acreedor de ese distrito, y quien ganara el mayor número de distritos sería declarado presidente electo. Pero no es esa nuestra fórmula.

Por lo cual, al aplicar la nueva norma de revisión y recuento de boletas a los resultado de la elección presidencial de 2006, resulta que sólo ocho de los trescientos distritos hubieran caído en la condición según la cual el primer lugar tiene una ventaja menor al 1 por ciento de votos por encima de su más cercano seguidor. Pero para hacer esta apertura de paquetes, la ley exige además que sea quien quedó en segundo lugar en el distrito respectivo es el único con derecho a solicitarlo (es decir, la revisión no es de oficio). En tal caso, sólo tres de los 300 distritos electorales hubieran sido revisados plenamente en los comicios pasados, bajo la nueva norma.

En otras palabras, de volver a experimentar una elección tan reñida como la de 2006, con la nueva legislación electoral, difícilmente se podrá tener absoluta claridad, transparencia y certeza en el veredicto oficial. El consenso difícilmente se podrá obtener, y un conflicto postelectoral como el de 2006 sería altamente probable. No se extrajeron las lecciones pertinentes de esa elección para prevenirla en el futuro inmediato.

Una reflexión más sobre transparencia electoral, y tiene que ver con la posibilidad de consultar la paquetería electoral una vez terminado el proceso mismo. El rechazo a que los ciudadanos conozcan esta información, violenta el derecho a la información consignado en el artículo 6 constitucional.

Es cierto que el COFIPE obliga a que la paquetería electoral sea destruida una vez concluidos los comicios, pero no especifica una fecha precisa.

Y difícilmente se puede inferir que esa orden de destrucción –que es un resabio de los comicios de 1988, pues se incluyó en 1990, a raíz de la necesidad de mantener la opacidad de aquella elección no implica que su contenido no pueda ser conocido por la ciudadanía, por ejemplo preservando esa información digitalmente –como se hizo con las actas electorales, digitalizadas y disponibles a cualquier ciudadano que desee consultarlas- antes de proceder a la destrucción física.

Los argumentos para mantener y no divulgar esa información pública, utilizados por diferentes instancias (el IFE, el TEPJF, la Suprema

Corte, y el propio gobierno federal) incrementan, en lugar de disipar, las dudas sobre la correspondencia entre el contenido de los paquetes electorales y sus respectivas actas. De hecho, buena parte de los paquetes que el Tribunal abrió reflejaron que su contenido no se correspondía con el registrado en las actas.

¿Por qué habría de hacerlo en el 80 por ciento de actas con inconsistencias que no fueron revisadas por ninguna autoridad electoral?

Se ha hablado de problemas de “seguridad nacional”, en caso de divulgarse esa información a la ciudadanía, lo que sugiere justo que su contenido podría contravenir al veredicto oficial, ¿o por qué otra razón podría esa información constituir una amenaza a la seguridad nacional?

O bien se ha dicho que abrir los paquetes atentaría contra la secrecía del voto, como si los electores anotaran su nombre y datos en las boletas, antes de depositarlas en las urnas. O bien, se ha dicho que aunque los paquetes constituyen documentación pública, su contenido no es susceptible de ser conocido por la ciudadanía por ser legalmente “indisponible”.

Sin embargo, una tesis relevante del Tribunal, emitida en 2004 (antes de que pudiera sospecharse el cerrado resultado de los comicios de 2006), estipula:

La documentación electoral puede ser definida como el conjunto de documentos relativos al proceso electoral, y que tienen por objeto hacer posible la emisión, verificación y cuantificación del voto ciudadano, y por lo mismo, *pueden ser del conocimiento público*, tales como *las boletas electorales*, las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo, y en general todos los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos administrativos electorales atinentes (“Material electoral y documentación electoral son conceptos diferentes”).

De tal manera que la negativa a divulgar el contenido de los paquetes electorales, atenta contra el derecho constitucional de información, afectando el principio de transparencia electoral, y

generando más sospechas de que no coincide con lo consignado en las actas, e incluso que podría arrojar un resultado distinto al oficial. De otra forma no se explica el rechazo contundente tanto de las autoridades electorales como del gobierno emanado de las cuestionadas elecciones, a que los ciudadanos puedan consultar el contenido de los paquetes electorales, como prevalece en los países ademocráticos.

Mesa de análisis

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos.

1988: UN CASO DE OPACIDAD ELECTORAL.

CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO

Veinte años después, título de un clásico. 1988, veinte años después 2008, una situación, como en la novela, radicalmente distinta, una política y una transparencia electorales muy diferentes, con una larga historia de acontecimientos entre una fecha y la otra.

La situación actual, la transparencia lograda en los procesos electorales hasta hoy encuentra el antecedente más directo de su historia, sin duda, en las elecciones de 1988 y las muy variadas secuelas que éstas desencadenaron.

En las elecciones de 1988, la opacidad fue absoluta. La autoridad se negó a que se transparentaran los pasos mismos de la organización y coordinación del proceso y desde luego, los resultados de las elecciones.

El 6 de julio del 88 los agentes del Estado –el partido oficial necesariamente incluido- cometieron toda clase de tropelías ante una reacción ciudadana en la campaña electoral que no habían querido ver y que les resultó imprevista. Sus respuestas tuvieron que improvisarse en el momento y a lo largo y ancho de la República, en los 55 mil sitios en los que se habían instalado casillas para votar y en los 300 comités distritales, y con esa misma improvisación y atropello condujeron el proceso en sus etapas posteriores a la jornada electoral.

Así, el día de las elecciones se vio por todo el país largas colas de ciudadanos que acudían a sufragar y como, en muchísimas casillas, se

expulsaba a punta de pistola a representantes de la oposición, el robo o relleno de urnas, presiones y amenazas a los votantes.

Desde media mañana de ese día empezaron a llegar al Frente Democrático Nacional y a otros partidos de oposición, cada vez con mayor abundancia, los reportes de los muy variados atropellos; en las últimas horas de la tarde, al comenzar el cierre de las casillas, se informó de la instalación en sesión permanente del pleno de la Comisión Federal Electoral para recibir los resultados de la elección de todo el país; y al muy poco tiempo, los medios anunciaron: “se ca[ll-y]ó el sistema”, no quedó claro si de caer o de callar, lo cierto es que desde ese momento el sistema de información electoral suspendió su funcionamiento, calló y cayó.

Sucedió que al aparecer en la pantalla del salón en el que la Comisión sesionaba, los datos oficiales de la votación en el distrito con cabecera en Tula, Hidalgo, el representante del PARM, uno de los partidos integrantes del Frente Democrático, exhibió el acta firmada por los representantes de todos los partidos, incluido el PRI, con los resultados de la elección presidencial en ese distrito, discrepantes con los presentados oficialmente.

En ese momento, por lo que cuenta la historia, los más altos representantes del gobierno en la Comisión hicieron de inmediato consultas con el titular del Ejecutivo y a partir de ello, el sistema oficial de información a los partidos, a los medios y a la opinión pública dejó de funcionar. Por varios días no hubo informaciones oficiales sobre el resultado de las elecciones, faltando así el gobierno al ofrecimiento que con toda formalidad había hecho a los partidos que participaban en la contienda y a la ciudadanía en lo general.

Se hizo entonces evidente que la información había fluido con dos calidades: hacia el país, alterada, de acuerdo al interés del gobierno; hacia cierta parte del gobierno, con absoluta transparencia. Con conocimiento indudable al menos –creo no equivocarme al suponerlo- del jefe del Ejecutivo, del Secretario de Gobernación, Presidente de acuerdo a la ley entonces vigente de la Comisión Federal Electoral, y del Director del Registro Nacional de Electores, funcionaron dos sistemas: uno, que transmitía información –en este caso manipulada, trucada- que se hacía pública; el otro, a cargo del doctor Rolando de Lassé (o quizá

los dos sistemas a su cargo), transparente en cuanto a que transmitía la información real, no al público, sino reservada a unos cuantos escogidos del régimen.

Por otra parte, conviene recordar que Miguel de la Madrid en su libro “Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia – 1982-1988”, publicado en 2004, manifiesta que en el momento en el que le reportaron la discrepancia de datos que se presentó en el seno de la Comisión Electoral, fue su decisión suspender la información al público de los resultados electorales.

Dice en su texto de la Madrid: *“Cuando eso ocurrió se dejó de dar dicha información, pues los funcionarios de los comités distritales se dedicaron de lleno a analizar y computar las casillas que les correspondían, a fin de llegar al resultado oficial”*. Para cumplir con la tarea de “analizar y computar” (por no decir manipular) los votos en los distritos, y según el propio de la Madrid, habiéndose hecho los cómputos en 30 mil casillas, se dejó *“pendiente el desglose de la información de otras 25 mil, de las que sólo se dieron resultados agregados por distrito”*, a partir de los cuales instruyó a su Secretario de Gobernación se declarara *“el triunfo del PRI”*, pues *“necesitábamos”*, dice en su libro, *“darlo por sentado el día 7, ante el peligro de que cundiera la convicción que Cuauhtémoc había ganado en todo el país”*. A confesión de parte, dicen los abogados, relevo de pruebas.

Pero veamos qué sucedió: los votos de 25 mil casillas, nada menos que el 45 por ciento del total, no se contaron, se inventaron, para darse a conocer *“agregados por distrito”*, como escribió de la Madrid, lo que dio como resultado tener, en cada distrito, tres cifras: la de los votos de las casillas en las que sí se había hecho y se había dado a conocer el conteo de los votos, el total distrital, inventado, y restando de éste la primera cifra, los supuestos votos de las casillas cuyos votos nunca se computaron. En estas últimas casillas, oficialmente, se considera que se depositaron 8 millones 787 mil 719 votos (45.91 por ciento de un total oficial de 19 millones 143 mil 012), distribuidos como sigue: 11.98 por ciento (contra 21.38 por ciento en las casillas cuyos votos se dieron a conocer desglosados partido por partido y candidato por candidato) para el PAN, 67.57 por ciento (contra 35.76) para el PRI y 21.36 por ciento (contra 39.4) para los partidos del FDN.

Ahora, si bien es cierto que oficialmente se suspendió el flujo de la información electoral, se tuvieron actas de casillas que los representantes electorales del FDN concentraron en sus partidos, con lo que fue posible conocer cómo se había dado la elección en 30 mil casillas que concentraron el 54.09 por ciento de los votos emitidos. Lo votos no contados en 25 mil casillas nunca podrán contarse, pues los paquetes de votos, depositados en la Cámara de Diputados, como se recordará, fueron incinerados por decisión mayoritaria de los integrantes de ese cuerpo varios meses después de la elección.

¿Qué siguió a los resultados oficiales de la elección de 1988 en el caso del FDN? Una intensa movilización que empezó con la gran concentración en el Zócalo del 16 de julio y una serie de recorridos por muy diversas partes del país, hasta el 31 de agosto, para reclamar la limpieza de la elección, tratar de evitar se impusiera el fraude y surgiera de él un gobierno carente de legitimidad.

Llegó después el 1 de septiembre, día en el que se instaló la nueva Legislatura, con una mayoría automática o una mayoría subversiva como algún articulista la llamara, con diputados y senadores con legitimidad y diputados y senadores, de hecho, sin mandato popular. Debe decirse al respecto, que con plena conciencia del fraude, se decidió que el Frente Democrático concurriera a los colegios electorales y que se aceptaran los cargos ganados y reconocidos, que fueron conquistas de los ciudadanos y no concesiones del gobierno, y porque se consideró que la presencia de diputados del Frente, al erigirse ya instalada la Cámara en Colegio Electoral, permitiría exigir y participar en el recuento de los votos de todo el país, que tendría que llevarse a cabo, según lo establecía entonces la Ley orgánica del Congreso, para calificar de manera inapelable la elección presidencial, lo que no sucedió cuando llegó ese momento, el 9 de aquel mes, por imposición ilegal de la mayoría, pues se falló la elección presidencial sin cumplir el mandato de contar todos los votos.

Se recurrió entonces, todavía, apelando a lo establecido en el artículo 97 constitucional, a la Suprema Corte, requiriendo su intervención ante las evidentes violaciones a la ley cometidas a lo largo de todo el proceso electoral. Su respuesta negativa constituía el fallo definitivo ante el último recurso del que por ley podía echarse mano.

Pasada la calificación de la elección presidencial, prosiguieron movilizaciones y recorridos para protestar contra el fraude, se convocó a la formación de un partido político y dio inicio el proceso de su organización.

El reclamo del respeto al voto, como vía para la democracia, se constituyó en la demanda política principal y su atropello por parte de las fuerzas del Estado en la constante. La elección federal intermedia de 1991 fue la elección del fraude más sofisticado, instrumentado con todo el poder del Estado. De transparencia, ni hablar: padrones recortados e inflados, credenciales de elector multiplicadas, trampas de todo tipo para asegurar al partido oficial mayoría absoluta, aplicando la famosa cláusula de gobernabilidad entonces vigente en la ley, procediendo el régimen con cierta lenidad hacia la oposición domesticada y ejerciendo mano dura contra el recién nacido PRD, que finalmente no pudo ser aniquilado, como bien lo intentó el gobierno.

La elección federal de 1994 estuvo marcada por el levantamiento zapatista en Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio y, según lo declaró Ernesto Zedillo ya Presidente en alguna visita al extranjero, marcada también por la inequidad, que pudo constatar, entre otras cuestiones, en el ofensivo y desmedido gasto del gobierno y del partido oficial en la campaña y en que de hecho sólo su candidato presidencial y el propio partido tuvieron acceso y merecieron la atención destacada y desproporcionada de las televisoras.

El *error de diciembre* forzó cambios. Como válvulas de escape a las tensiones políticas que provocó, se concedió autonomía a la autoridad electoral, el IFE se ciudadanizó y dejó de presidirlo el Secretario de Gobernación, se abrió la posibilidad de elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en las campañas de 1997 los medios electrónicos de información, televisión y radio, se abrieron a candidatos y partidos también de la oposición, teniéndose después de muchos años elecciones cuyos resultados resultaron creíbles, que no fueron cuestionados, de las que resultó la pérdida de la mayoría absoluta del partido oficial en la Cámara de Diputados, situación que se ha refrendado desde entonces en ambas Cámaras del Congreso, y un gobierno de oposición elegido para el Distrito Federal, situación que también, desde entonces, ha sido refrendada por la ciudadanía.

A estas elecciones siguieron otras derrotas del partido oficial en diversos procesos locales y finalmente en el federal del 2000, que dio paso a la alternancia partidaria en el Ejecutivo.

Lograr este paso, debe decirse, estuvo sujeto a fuertes presiones externas, ejercidas principalmente a través de organismos financieros internacionales –el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial destacadamente entre ellos- sobre el gobierno mexicano y su Presidente, argumentando, machaconamente, que la alternancia significaría la entrada de México al “primer mundo” y a la “modernidad”, que vale recordar, fueron objetivos centrales de aquella gestión de gobierno, que se propuso alcanzar y reforzar a partir de la conducción de una elección cuyo resultado no fuera posteriormente puesto en duda.

Hasta aquí la historia que he podido vivir más de cerca y ser testigo de muchos de los acontecimientos de esos años. De hechos posteriores y su valoración, otros nos han dado ya cuenta.



Galería Fotográfica





De izquierda a derecha: Rodrigo Morales Manzanares, Jorge Alcocer, Arturo Núñez, Oscar Guerra Ford, Manuel Bartlett Díaz, Gustavo Anzaldo Hernández.



En su participación, Bartlett Díaz señaló que durante el proceso electoral del 88 no se registró ningún problema serio, ni en la preparación del proceso ni durante la jornada electoral, lo que—dijo—ha tratado de explicar a lo largo de dos décadas.



El Senador Arturo Núñez aseguró que en las elecciones del 2006, como en 1988, persistió la falta de transparencia ya que no hubo acceso a la documentación electoral. Propuso que se instrumente el voto electrónico, que si bien, no estaría exento de riesgos, permitiría conocer de manera inmediata el resultado de las votaciones.



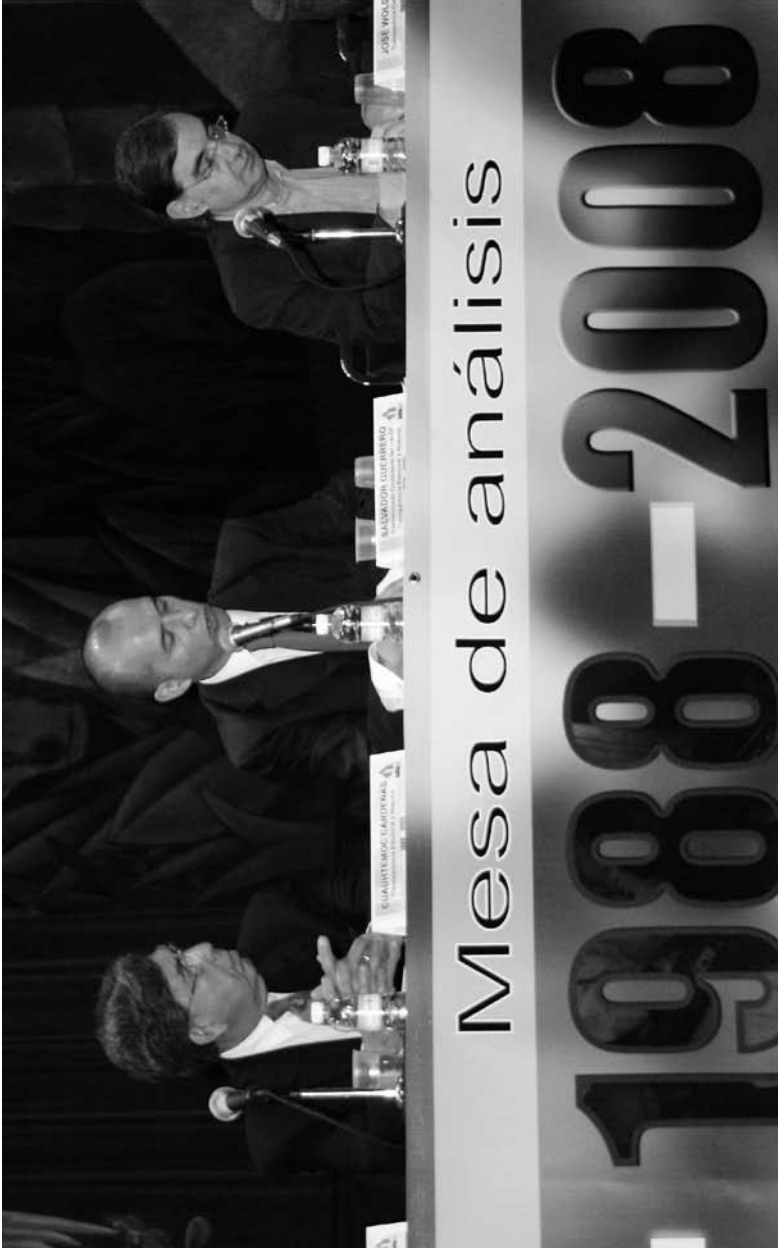
El Comisionado Ciudadano Presidente del InfoDF, Oscar Guerra Ford, quien moderó una de las dos mesas de análisis que se instalaron, indicó que este órgano colegiado se encuentra preocupado por los temas trascendentes de la vida nacional. En la foto, al lado de Manuel Bartlett Díaz.



De izquierda a derecha: José Antonio Crespo, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, Salvador Guerrero Chiprés, José Woldenberg y Manuel Aguilera.



En su intervención el ex candidato presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, consideró que los agentes del Estado cometieron toda clase de tropelías; reconoció que existen algunos avances en materia electoral, pero afirmó categórico que en 1988 se cometió fraude electoral y que la opacidad fue absoluta.



"Mientras la voluntad se encuentre secuestrada nos alejaremos de la seguridad y el progreso": Salvador Guerrero Chiprés. Durante su intervención como moderador de una de las mesas de análisis, acompañado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y José Woldenberg.



Durante su participación José Woldenberg, ex Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, dijo que los comicios de 1988 fueron auténticamente competidos y que los resultados se procesaron de tal manera que nadie puede tener certeza de ellos; sin embargo, aseguró que de ese año a 1997, “fuimos capaces de desmontar un sistema electoral opaco, parcial y faccioso y construir un sistema abierto que daba garantías de imparcialidad y de equidad a los contendientes”.

Ensayos Académicos en Transparencia Electoral

Academic Essays on Electoral Transparency

Participantes

Marco Antonio Baños
Arely Gómez González
Paxton Williams and Jim Hutter
with **Chase Davidson**
Juan Pablo Guerrero
Salvador Guerrero Chiprés

TRANSPARENCIA, ELECCIONES Y CONFIANZA: RETOS Y PERSPECTIVAS *

MARCO ANTONIO BAÑOS *

AGOSTO, 2008

.....
Resumen

El presente ensayo plantea la importancia que tiene en la actualidad la asociación de la democracia y la transparencia, conceptos que se conciben de manera conjunta, en una relación simbiótica donde uno es imprescindible para el otro. A lo largo del planteamiento se expone la tesis de que la transparencia no puede ser excluida de una política de vanguardia, pues, se convierte en la apuesta ineludible para los sistemas democráticos modernos. En su momento se retoma al Instituto Federal Electoral como el actor central cuyo papel fundamental es devolver la credibilidad y la confianza a los procesos electorales en México. Finalmente, se detallan los retos y desafíos que se vislumbran en los próximos comicios, mismos que sólo serán sorteados con el ejercicio de la transparencia electoral.

.....

Transparencia, Elecciones y confianza: retos y perspectivas *

MARCO ANTONIO BAÑOS *

I. DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA.

El recorrido histórico de las nociones de democracia y transparencia ha sido por momentos tan coincidente que en el argot contemporáneo hay suficientes elementos para analizarlo como parte de una relación casi simbiótica. Sin embargo, una mirada detenida a sus contornos semánticos revela que se trata de entes conceptuales distintos en cuanto a su génesis y contenido. Democracia, en su uso politológico [cf. Morlino, 1985; Przeworsky, 1995; Dahl, 1989; Bobbio, 1993], se refiere a los regímenes políticos que al menos presentan dos características: celebrar de manera periódica comicios justos y libres; y garantizar las condiciones de una competencia política abierta donde los partidos de oposición puedan organizarse y competir con la posibilidad de derrotar al partido en el gobierno.

Las teorías de la democracia, particularmente la llamada noción “mínima”, no contemplan en su construcción alusión explícita alguna al tema de la transparencia en la estructuración y desempeño de las instituciones políticas y las agencias gubernamentales, tampoco a la rendición de cuentas o al acceso de la ciudadanía a la información pública. Si alguna duda existe sobre el particular, basta con hacerse cargo del hecho de que los marcos legales e institucionales de la transparencia constituyen una adopción tardía en las democracias consolidadas del

mundo desarrollado¹, y no se diga en las democracias recientes o, como señala el politólogo S. Huntington, las de la “tercera ola”, y en los regímenes en transición.

Tan cierto como lo anterior es que existe una afinidad funcional entre la democracia y la transparencia, que se manifiesta mediante el ejercicio contra fáctico de imaginar si en las circunstancias actuales sería o hubiera sido posible la preservación de una democracia electoral que no ofreciera a los competidores y a los electores información sistemática, suficiente y verdadera acerca de la aplicación de las reglas del juego y de los resultados comiciales. Hay buenos argumentos para sostener que las condiciones *sine qua non* de la democracia –el mercado político y la elegibilidad periódica de los gobernantes– presuponen dosis considerables de democratización de los procesos de producción, socialización y consumo de la información política.

Las argumentaciones acerca de la superioridad ética y política de la democracia para satisfacer el interés público (Cf. Dahl, 1989) o para construir la opinión pública política (Cf. Habermas, 1989) encuentran soporte en el supuesto de que las libertades cívicas, incluida la libertad de información², han alcanzado cierta institucionalización y de que, como consecuencia de ello, la comunidad política cuenta con una masa crítica de “hablantes competentes” de lo público³.

¹ Para no ir muy lejos, el primer régimen democrático del Planeta, los Estados Unidos, incorporó su legislación en materia de acceso a la información en el año de 1966, es decir, en el umbral del último tercio del siglo XX. Francia, cuna de la revolución y de los ideales políticos del mundo moderno, e Inglaterra, cuna de la revolución industrial, hicieron lo propio en 1978 y el año 2000, respectivamente. Más todavía, es el caso de que Suiza, un Estado que ha sido modelo por muchas razones, apenas se dotó en 2004 de una legislación de transparencia.

² Para la reflexión que nos ocupa, no abordamos en su amplitud y dimensiones el concepto de libertad de información ni como sinónimo de transparencia y derecho de acceso a la información. Aludimos a él como referente de ambas nociones, particularmente en sus expresiones más recientes.

³ La expresión “hablantes competentes” de lo público es doblemente deudora de la teoría habermasiana de la acción comunicativa (Habermas, 1981b) y de su teoría sobre la construcción de la opinión pública en el mundo moderno (Habermas, 1981a). “Hablantes competentes” es una frase que retoma las influencias sociolingüísticas en su pensamiento, hace referencia al manejo práctico del lenguaje, tal que los hablantes pueden en sus actos de habla cotidianos ponerse de acuerdo con alguien sobre algo en el mundo, es decir, comunicarse. “Lo público”, por su parte, se refiere al espacio de comunicación en el que dos hablantes, libres de restricciones, deliberan sobre los asuntos referentes a su comunidad o colectividad y establecen consensos.

El hecho de que la transparencia y el acceso a la información ya no se consideren como asuntos implícitos o como temas de segundo plano en los debates teóricos sobre la democracia y la modernidad políticas para convertirse en tema relevante es un hecho que guarda tributo a una preocupación mayor entre los políticos y los estudiosos del funcionamiento de los regímenes democráticos: enfrentar los problemas de legitimación de las democracias tras la debacle del modelo del Estado Benefactor (Cf. Habermas, 1973).

Debido a que en la “sociedad-mundo”⁴ la democracia se convirtió en la norma indiscutible de la política⁵ y de que la legitimación sigue siendo un problema político desafiante, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública dejaron de ser asuntos implícitos de la democracia para convertirse en temas relevantes por su propia naturaleza. El contexto en que ocurre el salto de la transparencia a la escena pública en las democracias consolidadas está asociado a la construcción de “el buen gobierno”, es decir, de una conducción política sensible a las demandas sociales; y, de modo más específico, se conecta con las temáticas de la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios gubernamentales, a los que las principales corrientes publiadministrativistas y de política pública de la actualidad han dedicado una buena parte de su tiempo y esfuerzo.

Más allá de las razones que motivaron su impulso, se ha forjado un consenso amplio acerca de las funciones o prestaciones que están asociadas a la implementación de los marcos legales e institucionales de la transparencia y el libre acceso a la información pública: la mayor evaluabilidad de la gestión gubernativa y, consecuentemente, a la ampliación de las posibilidades de detección de errores; a la rendición sistemática de cuentas, que empodera a los ciudadanos e inhibe posibles actos de corrupción; y el fortalecimiento de la autoridad política, vía la

⁴ La expresión “sociedad-mundo” se inspira en la tesis de Wallerstein (1972) “la economía-mundo”, con la diferencia de que la primera se refiere no sólo al sistema de la economía, sino al mundo como sistema de la comunicación humana, o bien, a la constitución de la sociedad mundial o global.

⁵ En cierto sentido, F. Fukuyama con su provocativa tesis de “el fin de la historia” o G. Sartori, con su argumentación de “la democracia sin enemigos” ponen de manifiesto con toda su crudeza este complejo escenario.

ampliación de las bases de legitimidad y de consenso. Nunca como hoy se han gestado tantos y tan buenos argumentos que avalan la conexión sistémica entre democracia y transparencia. Un aspecto distinto es cómo juegan dichas variables en las circunstancias específicas de los Estados nacionales.

II. ESPECIFICIDAD DE LA EXPERIENCIA MEXICANA.

El hecho de que la ley mexicana de transparencia y acceso a la información pública se haya promulgado en 2002⁶, abona en favor de la hipótesis de que en nuestro caso se repitió la experiencia de las democracias del mundo avanzado, esto es, que la construcción de los regímenes democráticos precedió a la creación de los mecanismos de transparencia ya mencionados. Una mirada más detenida al proceso de la democratización de México, sugiere abandonar la idea anterior ya que si hay algo que caracterice a la etapa electoral que precede a la existencia del Instituto Federal Electoral (IFE), es precisamente la desconfianza en la organización comicial, que llegó a su punto más álgido en el siglo XX tras la controversial “caída del sistema” de resultados preliminares en las elecciones presidenciales de 1988.

En síntesis: la desconfianza mexicana en lo electoral describía el estado de cosas en el que el ciudadano-elector se comportaba bajo la certeza, informada o no, de que una expectativa no deseada –la ocurrencia de fraudes, trampas o ventajas indebidas– es la que habría de materializarse; y que tal expectativa “negativa” constituía uno de los impedimentos estructurales para la democratización del régimen. La desconfianza en lo electoral marcó la especificidad de la transición política mexicana, al vincular orgánicamente la incorporación de comicios justos y libres con la construcción de confianza o, para decirlo de otra forma, con la deconstrucción de la desconfianza.

⁶ La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el diario oficial el 11 de junio de 2002, y el derecho de acceso a la información pública a nivel federal se comenzó a ejercitar un año después.

Los mecanismos de transparencia embonan en este cuadro, habida cuenta de una regla de experiencia sociológica, según la cual sin información suficiente y oportuna que genere una disonancia respecto de la desconfianza es improbable modificar las actitudes de certeza –positivas o negativas– previamente aprehendidas. Un desafío crucial de la autoridad comicial estribó en trocar la desconfianza en confianza, base sobre la cual se asentó la legitimidad y el consenso sobre la validez democrática de su organización y resultados.

El diseño del IFE es congruente con la tesis consistente en que la reforma electoral de 1989-1990 se sustentó en la apuesta de que la transparencia de los procedimientos y las decisiones de la organización comicial se constituyeran en la base para la superación de los desafíos de la democratización. La composición plural y el funcionamiento colegiados de los órganos directivos del instituto, comenzando por el Consejo General, máximo órgano de dirección, ofrecen una muestra de lo anterior. Y pese a que en el esquema actual sólo tienen derecho de voto los consejeros electorales, los acuerdos y resoluciones que procesa sobre los aspectos estratégicos de la agenda comicial, ofrecen un testimonio en favor de la confianza, pues sus deliberaciones son públicas con la posibilidad de que los representantes de las distintas fuerzas políticas intervengan en las deliberaciones⁷.

De forma intrínseca se gestó una estrategia de apertura informativa para contrarrestar la desconfianza y construir los consensos en torno a la gestión de la autoridad en la materia. Prueba fehaciente son los juicios de los propios actores de la competencia tras las experiencias comiciales de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003 en el sentido de que se trata de los procesos electorales mejor organizados de la historia. En esa ruta abonaron las tasas históricas de eficacia operativa y técnica logradas por el IFE en materias tan cruciales como la instalación de casillas, la capacitación de

⁷ El derecho de los representantes de las diversas fuerzas políticas para deliberar y de la sociedad para conocer las discusiones que se dan en el Consejo General, va más allá de lo que la ley federal de transparencia y las leyes locales en la materia consideran como información pública, si tomamos en cuenta que el artículo 14, fracción VI de la LFTAIPG, considera como información reservada:

“La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva...”.

los funcionarios de casilla, la cobertura del padrón o la credencialización y la presentación de resultados. Se trata de aspectos que ameritaron la implementación de acciones de transparencia y rendición de cuentas orientadas a obtener credibilidad y confianza.

Antes de la publicación de la ley de transparencia en 2002, el Instituto fue proactivo y pionero en prácticas de publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Destaca aquí lo relativo al *modus operandi* de los órganos de dirección, particularmente del Consejo General, cuyas sesiones son abiertas y en las cuales sus integrantes, los consejeros electorales, los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos, deliberan sobre los asuntos fundamentales de la organización comicial y consensan diversos acuerdos y resoluciones.

En otras áreas de la gestión institucional, como las relativas a las actividades de inicio, desarrollo y conclusión de la jornada electoral, hay también expresiones de apertura, transparencia y rendición de cuentas. La instalación y funcionamiento de las casillas posibilitan en todo momento el seguimiento puntual de los funcionarios seccionales, de los representantes de los partidos políticos y observadores electorales; al cierre del cómputo de casilla, se coloca un cartel con los resultados en la parte exterior del lugar donde haya funcionado la mesa directiva de casilla y se entrega a los partidos políticos una copia del acta con los resultados; que previamente fueron contabilizados frente a los representantes de las distintas fuerzas políticas y los observadores electorales.

Las acciones de transparencia del IFE han trascendido los actos propiamente comiciales para alcanzar otras asignaturas del quehacer institucional. Así, encontramos acuerdos del Consejo General previos a la legislación de 2002. Por ejemplo, el 13 de octubre de 1998 se ordenó “la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración”; el 27 de enero del año 2000 se instruyó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas” para que difundiera en los medios de comunicación la normativa aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales; y el 17 de abril de 2002 se aprobó el acuerdo por el que se estableció el contenido, modalidades y términos

conforme a los cuales se difundiría “la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales”⁸.

El prestigio y credibilidad que construyó el órgano garante de las elecciones en nuestro país se refrendó con el aval de los competidores al término de la elección de 2003. La credibilidad en el proceso electoral se convirtió en realidad que remontó el episodio de 1988. Esa condición sólo fue posible a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

La confianza describe relaciones sociales donde los participantes tienen la certeza de que lo que esperan de los otros participantes realmente sucederá, que existirá cooperación y que las expectativas propias no serán traicionadas. Por ello, si enfocamos el tema hacia el mundo de la política, podríamos sostener que allí la confianza constituye la certeza del gobernado respecto a que la autoridad –administrativa, jurisdiccional– se comportará acorde a las reglas formales y públicas previamente pactadas. La desconfianza implica el proceso contrario, es decir, la certeza de que habrá trampas, incluso así, en abstracto; y cuando tales certezas “negativas” se construyen y se aprenden, no basta con mejores reglas para remontar la inercia de dudas, se requiere modificar las prácticas y socializar los cambios, a fin de que se deconstruyan o acoten las zonas de duda.

En las democracias modernas donde los mecanismos para elegir representantes funcionan y son aceptados por la población, la transparencia es principio de calidad que acompaña las funciones del aparato público, pero no es función adjetiva, sino condición de certeza y confianza en las actividades del mismo, así como en lo relativo a los dispositivos comiciales que soportan la vigencia de las estructuras de gobierno y posibilitan la convivencia. Si revisamos la evolución de las reglas del juego democrático en nuestro país, podemos observar como una parte fundamental de los niveles de credibilidad y legitimidad social paulatinamente adquiridos después de 1988 y hasta la elección de 2003, tienen asidero en diversos esquemas de publicidad y transparencia. La

⁸ Una vez publicada la ley federal de transparencia el IFE emitió un primer reglamento en la materia el 9 de junio de 2003, y el 12 de agosto de 2008 publicó uno nuevo en atención a las reformas que elevaron a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública.

confianza se construyó con leyes y políticas de transparencia, pero el reto es dinámico y desde 2006 la situación ha sido distinta.

III. SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS.

La elección presidencial de 2006 marcó un hito en la historia de los comicios organizados por el IFE. El hecho es que la cadena de éxitos de eficacia operativa y confianza logrados a partir de la organización de los comicios federales de 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003 se fracturó ante situaciones inéditas que generaron suspicacias en un segmento importante del electorado nacional. Tras la reforma de 1989-90, los comicios de 2006 son los primeros en que el árbitro recibió un cuestionamiento abierto, con lo cual se activaron algunos circuitos de la desconfianza, orientándose hacia un aspecto que parecía superado: la imparcialidad del árbitro.

La reforma electoral de 2007 atendió los principales problemas que ante una contienda inédita obstaculizaron la credibilidad electoral. Ello implicó la incorporación de nuevas disposiciones que se hacen cargo, entre otros asuntos, de prohibir la contratación de propaganda política en radio y televisión, la promoción personalizada -con dinero público- de funcionarios en dichos medios, así como las campañas denigratorias, temas fundamentales en la crispación de la elección 2006.

Al mismo tiempo, se suprimieron los obstáculos relacionados con el secreto bancario para que la autoridad electoral fiscalice de forma expedita los flujos financieros hacia los partidos. Una visión proactiva de los esquemas de transparencia y rendición de cuentas juega en la actualidad un papel crucial ante el reto que implica deconstruir esas zonas de duda que quedaron como saldo de la elección presidencial reciente. Si se enfrenta con seriedad el desafío de deconstrucción de la desconfianza, hay que reconocer que no se parte de cero, pues la construcción de confianza implica primero remontar el escenario de desconfianza que se haya generado.

Confianza y transparencia son conceptos que en este sentido están íntimamente ligados. La transparencia como oportunidad para

solventar el reto de hacer que los procesos electorales a nivel federal recuperen la credibilidad social asentada en la vigilancia sistemática de su eficacia, eficiencia, eticidad y legalidad⁹. La complejidad inherente al funcionamiento de este poderoso mecanismo de integración de las expectativas sociales –la confianza–, una de cuyas características es que difícilmente puede solicitarse abiertamente sin provocar el efecto contrario, deriva en el reto de colocar los logros relevantes de la gestión a prueba de cualquier escrutinio, con máxima publicidad.

En la reconstrucción de las zonas de duda que quedaron, se perfilan dos pilares que son responsabilidad directa del IFE, como órgano garante y árbitro de las elecciones: el primero, una estrategia intensa de transparencia, centrada en los aspectos clave de la gestión organizativa que hoy son del principal interés de los partidos políticos y los ciudadanos; y el segundo, una estrategia adecuada de comunicación social, orientada a socializar los principales objetivos, gestiones y resultados del órgano electoral y del proceso electoral en su conjunto. Vistas en clave de construcción de confianza, las estrategias de transparencia y comunicación social están llamadas a constituirse en las dos caras de esa moneda. Para el IFE, en términos legales, la transparencia exige dos cosas: una, que desarrolle acciones tendientes a dar a conocer a la ciudadanía (y a cualquier persona) la información pública –rendición de cuentas–; y dos, que satisfaga las solicitudes de información que se le presenten –eliminación de barreras de acceso–.

La relevancia que en un Estado de Derecho tiene el que la agencia estatal responsable de la organización comicial cumpla puntualmente con los mandatos de transparencia es central en su credibilidad, máxime que uno de los principios de actuación que exige la Constitución Política es, precisamente, la legalidad.

No obstante lo anterior, el entorno de desconfianza que enfrenta el IFE y su compromiso con elevar la calidad de la democracia, tornan obligado el reconocimiento de que las políticas de transparencia, además

⁹ Para profundizar al respecto se recomienda: Bentham, Jeremy. *Táctica de las Asambleas Legislativas*. Burdeos, Imprenta de Pedro Beaume. 1829. Ahí, el autor señala: “antes de pasar a individualizar las operaciones de una asamblea, pongamos a la cabeza de su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública...esta ley es la publicidad”.

de cumplir con las disposiciones de ley, deben orientarse al logro de la máxima congruencia del Instituto con el ethos democrático, asentado en el reconocimiento de la soberanía del público ciudadano. A ello se incorpora la instrumentación de políticas de comunicación social que difundan de manera oportuna y útil los datos relevantes para salvaguardar las condiciones de confianza que se procuran con el adecuado funcionamiento del aparato electoral.

El logro comunicativo se alcanza cuando los sujetos de la notificación o recepción de los datos electorales –ciudadanos, partidos políticos, asociaciones civiles–, construyen interpretaciones racionales y razonables que le llevan a otorgar su respaldo activo a la autoridad comicial. Es precisamente el logro comunicativo lo que actualiza el ideal ético de la transparencia y su potencial como mecanismo de construcción de confianza.

IV. LA TRANSPARENCIA Y LA TOMA DE DECISIONES.

Ningún marco regulatorio por sí mismo garantiza que su vigencia y funcionamiento colmen sus posibilidades de ejercicio para mejorar la vida social. Los diseños normativos no se aplican en automático sólo por existir y la Ley Federal de Transparencia no escapa del aserto anterior. La generalización de su ejercicio en favor de la calidad de la democracia no depende ni siquiera de la buena voluntad o el respeto irrestricto a sus disposiciones por parte del Estado, sino de un complejo proceso de arraigo en la cultura cotidiana de las sociedades que aspiran a una mayor calidad de la convivencia, porque además de lo mencionado en este escrito, no sólo es un instrumento de confianza, también es una oportunidad de evaluación para elevar la calidad de las decisiones al momento de votar.

A través de la toma de decisiones mejor informadas para elegir las estructuras de gobierno, la democracia se fortalece, y un mecanismo que los ciudadanos pueden ejercer para ello es aprovechar las posibilidades que ofrecen las legislaciones vigentes para que mediante su uso, se asuman posturas, se ejerciten derechos y se incida en una mayor calidad de las decisiones colectivas. Para la elección presidencial de 2006

votaron 41.8 millones de mexicanos. Una cifra que representa el 58.55 por ciento de los 71 millones 374 mil 373 votantes inscritos en la lista nominal respectiva¹⁰. La instalación de casi la totalidad de las casillas electorales permitía el ejercicio del sufragio en un porcentaje mayor, y aunque son muchos los factores que juegan para que poco más del 41 por ciento no acudieran a las urnas, el dato acusa la necesidad de asumir la democracia como un proceso dinámico en constante desarrollo. Que, a partir de reglas que se cumplan avanza, pero que requiere de la constante construcción de rutinas que hagan efectiva la visión aspiracional que éstas suponen.

Las dos transformaciones más profundas del entramado legal en favor de la democracia que se han realizado durante los últimos 30 años, son la reforma electoral de 2007 y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002; así como su respectiva reforma constitucional (y las todavía asimétricas entre sí, pero muy útiles leyes locales en todos los estados del país).

La estructura legal vigente en materia de transparencia permite que cualquier persona dé seguimiento puntual a rubros concretos de la gestión pública mediante solicitudes de información, con ello puede vigilar cómo se ejerce el poder y obtener insumos como oficios, documentos, contratos o informes que le permitan evaluar el desempeño de los gobiernos que refrendará o castigará con su voto. Se trata de una de muchas utilidades de la transparencia: evaluar y decidir. En términos técnicos, lo anterior es posible por los marcos regulatorios vigentes y sucede con la repercusión de algunos asuntos que llegan a los medios de comunicación y se replican de forma masiva, también con el incremento en las solicitudes y consultas que en lo individual hacen los ciudadanos; sin embargo; el ejercicio de esa ley no es todavía un fenómeno rutinario en el que un porcentaje relevante de los electores practique allegarse de datos vía solicitudes de acceso para evaluar y decidir el sentido de sus votos (en el entendido que no es la única función de esa ley, pero sí una importante oportunidad que da). Todos los ciudadanos pueden participar en los comicios o utilizar el derecho de acceso a la información como

¹⁰ *Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales*. Editado por el Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. Diciembre de 2006.

herramienta para tomar decisiones mejor informadas. El marco jurídico e institucional lo permiten en un grado sumamente razonable, y aunque hay datos duros que demuestran pasos firmes en esa ruta, el camino por recorrer es aún largo

V. TAN LEJOS Y TAN CERCA.

Haciendo un balance, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) registra desde su fundación y hasta el 31 de diciembre de 2007, 266 mil 892 solicitudes de información a la administración pública federal, casi la totalidad de ellas, el 95 por ciento, se han realizado mediante el sistema de gestión electrónica de Internet diseñado por ese Instituto¹¹. Al igual que el uso de Internet en México, el incremento de solicitudes ha sido vertiginoso; sin embargo, los números nos mantienen lejos de imaginar que en el corto plazo se presente una práctica donde, de forma individual, la mayoría de los electores o un considerable porcentaje de ellos, ejerzan su derecho para evaluar la gestión pública a través de las leyes de transparencia, para premiar o castigar con su voto a las ofertas políticas luego de darle seguimiento específico a sus temas de interés, sin mediaciones mayores que el procedimiento de petición o consulta de los sitios Web de las instituciones públicas.

Sobre la concentración de solicitudes realizadas a través de la Web, acorde al estudio más reciente de la Asociación Mexicana de Internet, en 2007, nuestro país tuvo un universo de 23.7 millones de internautas, ello evidencia un crecimiento vertiginoso en la utilización de ese medio, 17.5 por ciento mayor en comparación con el año 2006 (entonces fueron 20.2 millones)¹². Alentador consumo si lo cruzamos con el dato de solicitudes en su mayoría realizadas por Internet, pero insuficiente por la llamada brecha digital que supone una compleja asimetría entre sectores sociales con acceso a la Red y el número total de electores. En el caso de las solicitudes de información para la administración pública federal, cada año hay también un incremento significativo: 24 mil 97 solicitudes

¹¹ IFAI, Informe de actividades 2007.

¹² Ver: <http://www.amipci.org.mx/estudios.php>.

registradas en 2003, 37 mil 732 en 2004; 50 mil 127 en el 2005; 60 mil 213 en el 2006 y finalmente 94 mil 723 en 2007¹³.

Los resultados demuestran que el modelo evoluciona, pero proporcionalmente no es suficiente si volvemos a la idea de que hoy existe una posibilidad real para vincular la evaluación de la gestión pública con el ejercicio del voto a través de solicitudes de acceso a la información. Esa posibilidad todavía está lejos de utilizarse en toda la extensión de sus variables y capacidades, pero sí ha comenzado a construirse y en la medida en que el proceso de incorporación de la transparencia a las rutinas ciudadanas de toma de decisiones en términos comiciales sea un elemento generalizado, se elevará sin duda la calidad: primero, de un ejercicio del poder más acotado, consiente de que cada vez más ojos lo vigilan no sólo para conocer sus acciones, también para evaluarlas y decidir en consecuencia si hay continuidad o cambio; y, segundo, de un seguimiento específico que signifique datos y registros de particular interés para cada ciudadano, sin intermediarios, que en todo caso, se conviertan en elemento complementario para mejorar las decisiones informadas y no en fuente única de consulta. Lo anterior, junto con el reto de abatir la desconfianza que dejó el proceso electoral de 2006, dibuja a la transparencia, otra vez, como una oportunidad: para abatir zonas de duda, tomar decisiones con calidad de información y establecer rutinas de evaluación que puede asumir cada ciudadano, también como garantía de que las reglas se cumplen ante los ojos de quien busque corroborarlo. La transparencia es una apuesta ineludible para los sistemas democráticos, Bobbio lo resume diciendo: “no hay definición de la democracia que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder”¹⁴. En México, si buscamos fortalecer la confianza y la calidad de la democracia, es claro que se requieren políticas públicas en favor de la transparencia y la participación de todas las personas.

¹³ IFAI, Informe de actividades 2007.

¹⁴ Bobbio, Norberto El futuro de la democracia, México, FCE, 1986, p.9.

REFERENCIAS

- AGUILAR** Rivera, José Antonio. *Transparencia y Democracia*, claves para un concierto. IFAI: México, 2000
- BENTHAM**, Jeremy. *Táctica de las Asambleas legislativas*, Burdeos, Imprenta de Pedro Beaume, 1829.
- BOBBIO**, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, FCE, México, 1989.
- _____ *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986, p.9
- DAHL**, Robert, *La poliarquía: Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.
- FUKUYAMA**, Francis, *El Fin de la Historia y el último hombre*, Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1992.
- HABERMAS**, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrotu, Buenos Aires, 1973.
- _____ *Historia y crítica de la opinión pública*, G. Gili, Barcelona, 1981a.
- _____ *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Ed. Cátedra, Madrid, 1999.
- _____ *1981: Teoría de la acción comunicativa: I. Racionalidad de la acción y racionalidad social, II. Crítica de la razón funcionalista*. Ed. Taurus, Madrid, 1981b.
- IFAI**, Informe de actividades 2007; en: www.ifai.org.mx
- WALLERSTEIN**, Immanuel. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1979.
- Acuerdo por el que se ordena la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración*. 26 de octubre de 1998.
- Acuerdo con el que se instruye a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que difundan en los medios masivos de comunicación la normatividad aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales*, 27 de enero de 2000.

Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, 3 de mayo de 2002.

TRANSPARENCY, ELECTIONS AND CONFIDENCE: CHALLENGES AND EXPECTATIONS *

BY MARCO ANTONIO BAÑOS *

AUGUST, 2008

Abstract

The present paper establishes the importance that in now days the association of transparency and democracy enclose. Concepts that are concede in duo, in a symbiotic relationship, where they require each other. As far as it's established in the exposition and in the main thesis - transparency cannot be excluded of politics, and in forefront of progress, thus, democracy and transparency, are an inevitable bet for all modern democracies systems. Consequently, there is a reference to an institution as IFE – resembling a primary actor, in the scope of giving back credibility and confidence, – to the electoral process in Mexico. Finally, in upcoming election, electoral transparency will help resolve any problem that will emerge.

Transparency, elections and confidence: challenges and expectations *

BY MARCO ANTONIO BAÑOS *

I. DEMOCRACY AND TRANSPARENCY

The historical tour around the notions of democracy and transparency has sometimes been so coincident that there exist enough elements in the contemporary argot to analyze it as a part of a close-to-symbiotic relationship. Nevertheless, a detailed analysis to their semantic outlines reveals that democracy and transparency are conceptual entities which differ in their origin and contents. In the politological context [cf. Morlino, 1985; Przeworsky, 1995; Dahl, 1989; Bobbio, 1993], Democracy refers to the political regimes that present at least two features: the periodic celebration of fair and free elections; and guaranteeing the conditions for an open political competition in which opposition parties may be able to get organized and compete towards the possibility of defeating the governing party.

Democracy theories, particularly the so-called “minimal” notion, neither contemplate in their foundations any reference to the topic of transparency for the organization and performance of political institutions and government agencies, nor to reporting to or to the access of citizens to public information. Any doubts on this can be solved by realizing on the fact that the legal and institutional frameworks of transparency show a delayed adoption in the consolidated democracies of the developed

world¹⁵. Not even to mention the more recent democracies or, as politologist S. Huntington mentions, the “third wave”, and in-transition regimes.

As true as the foregoing is the existence of a functional affinity between democracy and transparency, which is manifested through the counter-phatic exercise of imagining if it would have been possible, under the current circumstances, to maintain an electoral democracy which would not offer to competitors and voters sufficient and real systematic information on the application of the play rules and the results of the election.

There are good arguments to support that the *conditio sine qua non* of democracy –the political market and the periodic eligibility of governors- assume considerable doses of democratization in the processes of production, socialization and consumption of political information. The arguments on the ethical and political superiority of democracy to satisfy the public interest (Cf. Dahl, 1989) or to build the political public opinion (Cf. Habermas, 1989) rely on the assumption that civic freedoms, including the freedom of information¹⁶, have reached some degree of institutionalization and that, as a consequence therefrom, the political sector counts with a significant number of “effective speakers”¹⁷ on public issues.

¹⁵ As a close reference, the first democratic regime of the world, the United States, adopted its legislation on access to information in 1966, i.e., close to the last third of the XX Century. France, birthplace of revolution and political ideals of the modern world, and England, birthplace of the industrial revolution, adopted their resolutions in 1978 and 2000, respectively. Moreover, the case of Switzerland, a State that is considered a model for many reasons, has just adopted in 2004 legislation on transparency.

¹⁶ For the subject in question, we did not analyze the concept of freedom of information to its full extent, nor as a synonym of transparency and right of access to information. We only refer to it as a reference for both notions, particularly to its most recent expressions.

¹⁷ The expression “competent speakers” on public issues is twice as much obliged to the habermasian theory of communicative action (Habermas, 1981b) and his theory on construction of public in the modern world (Habermas, 1981a). “Competent speakers” is a phrase that recovers the socio-linguistic influences of his thoughts, and makes reference to the practical use of language, so that the speakers are able to get in agreement by their ordinary speech with someone else on something, i.e., to communicate. On the other hand, “Public issues” refers to the space of communication in which two speakers, without any restrictions, deliberate on issues associated with their community or collectivity and establish consensus.

The fact that transparency and access to information shifted from being considered as implicit issues or topics to be put aside in theoretical debates on democracy and political modernity to become relevant subjects, is only surpassed by a bigger concern among politicians and specialists on the functioning of democratic regimes: facing the legitimacy issues of democracies after the fall of the Welfare State model (Cf. Habermas, 1973).

Because in the world-society¹⁸ democracy turned into the indisputable Standard of politics¹⁹, and legitimacy is still a challenging political issue, reporting and access to public information passed from being implicit topics in democracy to become relevant topics for their own nature. The context in which transparency raises to the public field in consolidated democracies is related to the construction of “the good government”, i.e., a political leadership that is aware of the social demands, and, more specifically, a leadership that connects with the topics of efficiency, effectiveness and quality of government services, on which the current principal public-administrative and political trends have dedicated lots of time and effort.

Beyond the reasons that motivated its promotion, a wide agreement on the functions and benefits related to the implementation of legal and institutional frameworks of transparency and free access to public information has been built up: a greater capacity of assessment of the government administration and, consequently, the expansion of the possibilities for error detection; the systematic reporting that empowers the citizens and inhibits possible actions of corruption; and the strengthening of the political authority through the expansion of the bases of legitimacy and consensus. There have never been as much good arguments as today validating the systematic connection between democracy and transparency. Another aspect is how these variables act under the specific circumstances of the national States.

¹⁸ The expression “world society” is inspired in the thesis of Wallerstein (1972) “the world economy”, with the difference that the former refers not only to the system of economy, but to the world as a human communication system, i.e., the constitution of a world or global society.

¹⁹ In a certain degree, F. Fukuyama, with his provocative thesis of “the end of history”, or G. Sartori, with his arguments about “the democracy without enemies”, highlight the harshness complexity of this scenario.

II. SPECIFICITY OF THE MEXICAN EXPERIENCE

The fact that the Mexican law on transparency and access to public information was enacted in 2002²⁰ pays to the order of the hypothesis in which the experience of the developed world democracies replicated in our own specific case, i.e., the creation of the above-mentioned transparency mechanisms was preceded by the construction of democratic regimes.

A more detailed view of Mexican democratization proposes to abandon this last idea, because an actual feature of the electoral stage preceding the creation of the Federal Electoral Institute (IFE) is the distrust towards the electoral organization, which reached the most critical point in the 20th Century after the controversial “malfunction of the system” of preliminary results during the 1988 presidential election.

In summary: distrust of the Mexican population towards electoral processes would describe the circumstances on which the voter-citizen relied his behavior, influenced by the certainty, whether informed or not, that an undesired expectation –the presence of fraud, traps or undue advantages– would occur; and that such a “negative” expectation would constitute one of the structural impediments for the democratization of the regime.

The distrust towards electoral matters marked the specificity of the transition of Mexican politics, by organically linking the incorporation of a fair and free elections with the construction of confidence or, in other words, with the destruction of distrust.

Transparency mechanisms fit into this framework, as long as the following a rule of sociological experience is applied: It is unlikely to modify any previously-assimilated certainty attitudes –whether positive or negative- without sufficient and timely information that may defeat distrust. A crucial challenge for electoral authorities was to transform

²⁰ The Federal Law on Transparency and Access to Public Government Information was published in the official gazette on June 11, 2002, and the right of access to public information at the federal level was exercised a year later.

distrust into confidence, base that supported the legitimacy and consensus on the democratic validity of its organization and results.

IFE's layout is consistent with the thesis stating that the electoral reform of 1989-1990 was based on the venture that transparency of proceedings and decisions of the electoral organization would become the basis to overcome the democratization challenges. Plural composition and member functioning of directorate bodies of the IFE, starting with the General Board, the highest directorate organism, provide a sample of the foregoing. And, despite of the fact that in the current scheme only electoral counselors are bestowed with the right to vote, the agreements and resolutions on the strategic aspects of the electoral agenda offer a testimony in favor of confidence, because their deliberations are public and there exists the possibility for representatives of other political parties to intervene in these deliberations²¹.

An informational openness strategy was intrinsically developed to counteract distrust and to create consensus in connection with the administration of the authority in question.

A reliable proof is the lawsuits brought by the disappointed participants after the elections of 1991, 1994, 1997, 2000 and 2003, in the sense that these were the best organized electoral procedures of Mexican history. Historical rates achieved by the IFE on operational and technical efficiency for crucial issues such as the installation of electoral booths, training of booths staff, coverage of electoral roll and registration of voters, and the presentation of results, act in favor of the Institute. These aspects deserve the implementation of transparency and reporting actions addressed to gain credibility and confidence.

Before the publication of the transparency law in 2002, the IFE was a proactive actor and a pioneer in advertising, transparency and

²¹ The right for representatives of the different political forces to deliberate and for society to learn about the discussions of the General Board, goes beyond of the concept provided by the transparency law and local laws for public information, if we consider that Article 14, section VI of the *LFTAIPG*, considers as reserved information:

“Any information containing opinions, recommendations or points of view that are part of the deliberative process of public officers, until the final decision is adopted...”.

reporting practices. A special mention is to be made in connection to the *modus operandi* of the directorate bodies, specially the General Board, which holds open sessions wherein its members, the electoral counselors, the legislative power counselors and the representatives of the parties, deliberate on fundamental issues of the electoral organization and approve several agreements and resolutions.

Expressions of openness, transparency and reporting may also be found in other areas of the institutional administration such as those related with the activities of commencing, developing and concluding the electoral journey. The installation and functioning of electoral booths allow the on-going follow up by section officers, political parties representatives and electoral observers; at the end of the votes counting, a cartel with the results is displayed outside the place where the booth committee was established, and a copy of the deed containing the results, which were previously counted in front of the representatives of the different political bodies and electoral observers, is provided to all political parties.

IFE's transparency actions have gone beyond the electoral actions to reach other subjects of the institutional routine. Thus, we may find agreements of the General Board prior the 2002 legislation. For example, on October 13, 1998, "the advertising and transparency of the actions of the Executive Directorate of Administration" was ordered; on January 27, 2000 the Commission of Control of Resources for Political Parties and Groups was instructed to spread in the mass media the applicable regulation related to obtaining private financing for national political parties; and on April 17, 2002 the agreement that established the content, modalities and terms to divulgate "the information related to the incomes and expenses of the national political parties", was approved²².

The prestige and credibility built by the country's electoral regulating body was ratified with the support of the competitors at the end of the 2003 election. The credibility in the electoral process became the reality that surmounted the 1988 incident. Such a condition was possible only through transparency and reporting.

²² Once the federal law on transparency was published, the IFE issued a first set of regulations on June 9, 2003, and on August 12, 2008 it published a new one as a response to the reforms that elevated to a constitutional level the right of access to public information.

Confidence describes social relationships where participants have the certainty that their expectations on the other participants will actually occur, that there will be cooperation and that their own expectations will not be betrayed. Therefore, by focusing the topic on the political field, it may be supported that confidence constitutes the certainty for the governed citizens that the –administrative, jurisdictional– authority will behave consistently with the previously-agreed formal and public rules.

Distrust represents the entire contrary, i.e., the certainty that there will be traps, even without any foundations; and when such a “negative” certainty is built and learned, better rules will not be sufficient to surpass the inertia of doubts. It actually requires to modify all practices and to socialize changes in order to eradicate or delimit any doubts.

In modern democracies where mechanisms to elect representatives really work and are accepted by the public, transparency is the quality principle accompanying the functions of the public apparatus. This is not an adjective function, but a condition of certainty and confidence towards the activities of the apparatus, as well as to the electoral devices that support the validity of government structures and allow coexistence.

By reviewing the evolution of rules of the democratic game in our country, we observe how a fundamental part of the credibility and legitimacy levels, gradually obtained after 1988 and until the 2003 election, rely on several schemes of advertisement and transparency. Confidence was built with transparency laws and policies, but the challenge is constantly changing and the situation has been different since 2006.

III. CURRENT SITUATION AND CHALLENGES

The 2006 presidential election represented a milestone in the history of the electoral processes organized by the IFE. The fact is that the success chain of operational efficiency and confidence reached with the organization of the 1991, 1994, 1997, 2000 y 2003 electoral processes, was broken by never-seen situations that caused suspiciousness in an

important part of the national electorate. After the 1989-90 reform, the 2006 election was the first in which the IFE was the subject of an open questioning, which activated several circuits of distrust, aiming an apparently surpassed issue: the impartiality of the arbitrator.

The 2007 electoral reform addressed the main issues that hampered the electoral credibility in a never-seen election. It implied the incorporation of new provisions that, among other issues, ban the hiring of political propaganda in radio and television, the customized promotion –with public funds – of officers in mass media, and denigrating campaigns, which were fundamental subjects in the disappointment caused by the 2006 election.

Obstacles related to the bank-client privilege were also suppressed; this allows the fiscal authority to quickly control the financial flows to the parties.

A proactive vision of transparency and reporting schemes currently plays a crucial role towards the challenge that implies to eradicate any doubts left as a result of the recent presidential election. At the moment of seriously facing the challenge of eradication of distrust, it is to be recognized that the work is not to be made from scratch, because the construction of confidence first requires surpassing the prevailing distrust scenario.

Confidence and transparency are concepts that in this sense are closely linked. Transparency represents an opportunity to beat the challenge of recovering the social credibility towards federal electoral procedures, based on the systematic monitoring of efficiency, effectiveness, ethic and legality²³.

The complexity inherent to the functioning of this powerful mechanism of incorporation of social expectations –confidence–, which can hardly be requested without causing the contrary effect, leads to

²³ For a deep analysis, the following work is recommended: Bentham, Jeremy, 1829, *Tactics of the Legislative Committees*. Bordeaux, Printing house of Pedro Beaume. . The author mentions: “before individualizing the actions of a committee, we need to include as a main point of its regulations the most accepted law to gain public confidence...this law is the advertising”.

the challenge of putting to scrutiny the relevant achievements of the administration with the most possible propaganda.

To eradicate any doubts left, there are two outlined pillars that are direct responsibility of the IFE, in its function as the responsible body and arbitrator of the election,: the first one, an intense strategy of transparency, focused on key aspects of the organizational administration that are currently of first priority for political parties and citizens; and the second one, a suitable strategy of social communication, focused on socializing the main objectives, procedures and results of the electoral body and process as a whole.

In regard to confidence construction, transparency and social communication strategies are deemed to be the two sides of the coin. For the IFE, in legal terms, transparency demands two things: one, to develop actions with the trend to bring the public information –reporting-available to citizens (and to any person); and two, to satisfy any filed request of information –eliminating any access barriers–.

For a Rule of Law, the relevance that a federal agency responsible of organizing an election timely complies with transparency regulations constitutes a central part of its credibility, specially because one of the acting principles called by the Political Constitution is, precisely, legality.

Notwithstanding the foregoing, the distrust environment faced by the IFE and its commitment to increase the quality of democracy, both demand to recognize that transparency policies, apart from complying with any law provisions, should be addressed to achieve the maximum consistency of the Institute versus the democratic ethos, based on the acknowledgement of sovereignty by the citizenship; that is followed by the instrumentation of policies of social communication that timely and usefully spread relevant data to protect the confidence conditions secured with the functioning of an electoral apparatus.

The communicative success is reached when the subjects of notification or reception of electoral data –citizens, political parties, civil associations–, develop rational and reasonable interpretations that lead them to actively support the electoral authority. The communicative

success is precisely what updates the ethical ideal of transparency and its potential as a confidence construction mechanism.

IV. TRANSPARENCY AND DECISION MAKING

No regulatory framework whatsoever guarantees per se that its validity and functioning fulfill its possibilities of action to improve social life. Regulatory layouts are not automatically applied just for their existence, and the federal law on transparency is not exempt from this statement. Generalization of its actions in favor of democracy quality does not only depends on good faith or the unrestricted respect of its provisions from the Government, but on a complex process of settlement in the everyday culture of societies that aspire to a higher quality of coexistence, since apart from the statements of this essay, it is not only a confidence instrument, but an assessment opportunity to improve the quality of decisions at the moment of voting.

Democracy strengthens through the making of well-informed decisions to elect the government structures. Therefore, a mechanism that the citizens should exercise for that purpose is to take advantage of the possibilities offered by the current legislations to assume postures, exercise rights and improve the quality of collective decisions.

In the 2006 presidential election, 41.8 millions of Mexicans voted. This figure represented 58.55 percent of the 71 million 374 thousand 373 voters enrolled in the respective electoral register²⁴. The installation of almost the totality of the booths allowed the exercise of a higher percentage of voting, and although there were a lot of factors that contributed for the 41 percent of voters to be absent from the booths, this data demands the need of assuming democracy as a dynamic process in constant development; that democracy advances with the compliance of rules, but it requires the creation of routines that legitimate the expectations they represent.

²⁴ Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales. Edited by the Centro para el Desarrollo Democrático del IFE. December 2006.

The two deepest transformations of the legal structure in favor of democracy that have occurred over the past 30 years are the electoral reform of 2007 and the approval of the 2002 Federal Law on Transparency And Access to Public Government Information, along with its corresponding constitutional reform (including the yet parallel to each other, but still very useful, state local laws).

The current legal structure on transparency allows any person to timely follow up concrete sections of the public administration through information requests, in order to monitor how power is exercised and how to obtain items as drafts, documents, contracts or reports that allow him to assess the performance of the government that he will support or punish with his vote.

It is one of the many utilities of transparency: assess and decide. In technical terms, the foregoing is possible thanks to the current regulatory frameworks and results from the repercussion of several issues that reach the mass media and are massively replicated, along with the increasing number of requests and consultations from individual citizens; the exercise of that law, however, is not a ordinary event yet, in which a relevant percentage of voters could obtain data via requests of information to assess and decide the sense of their votes (in the understanding that it is not the only function of said law, but indeed an important opportunity provided).

All citizens can participate in the election or exercise their right of access to information as a tool to make more informed decisions. The legal and institutional frames allow the foregoing to a very reasonable degree, and although there are hard data that demonstrate firm steps towards that path, there is still a very long way to go.

V. SO FAR, SO CLOSE

By taking stock, the Federal Institute for Access to Public Information (IFAI) records, as of its foundation until December 31, 2007, 266 thousand 892 requests of information for the federal public administration, of which

95 percent have been made via the Internet-based electronic management system designed by that Institute²⁵.

Just like the use of the Internet in Mexico, the increase in the number of applications has been vertiginous; nevertheless, the numbers prevent us from figuring out that, in the short term, there will be an individual practice in which the majority of the electors or a significant percentage thereof, would exercise their right to assess the public administration through transparency laws, so as to reward or punish the political offers with their votes, after an specific follow up of the subjects of interest, with no other mediation that the procedure of requesting or consulting the public institutions websites.

In regard to the counting of requests through the websites, according to the most recent study of the Asociación Mexicana de Internet, in 2007, our country reached 23.7 millions of Internet surfers, which evidences a vertiginous increase in the use of that resource, 17.5 percent higher in comparison with year 2006 (20.2 millions in that year)²⁶. This is an encouraging use if we compare it with the data of requests, the majority of which were made by the Internet; it results insufficient, however, due to the digital breach that considers a complex asymmetry among social sector with Internet access and the total number of voters.

In connection with the information requests for the federal public administration, there has been a year-to-year significant increase: 24 thousand 97 requests registered in 2003, 37 thousand 732 in 2004; 50 thousand 127 in 2005; 60 thousand 213 in 2006 and finally 94 thousand 723 in 2007²⁷.

The results demonstrate that the model evolves, but it is proportionally insufficient if we go back to the idea that there currently exists a real possibility to link the assessment of the public administration with the exercise of vote through the requests of access to information.

²⁵ IFAI, Activities Report, 2007.

²⁶ Ver: <http://www.amipci.org.mx/estudios.php>.

²⁷ IFAI, Activities Report, 2007.

That possibility is far to be used to the full capacity of its variables and abilities, but it is under construction built and, in the extent that the process of incorporating transparency to the citizens routines for decision making in electoral issues becomes a generalized element, its quality will be improved: first, a more delimited exercise of power which is aware of the fact that more and more eyes are over it not only to know its actions, but to assess them and make consequent decisions on continuity or change; and, second, of an specific follow up that represents data and records of particular priority for each citizen, without any mediators, which would become a complimentary element to improve informed decisions, not a unique source of consultation.

The foregoing, along with the challenge of defeating the distrust left by the 2006 election, proposes transparency, again, as an opportunity: to eradicate doubts, to make information-based quality decisions and to establish assessment routines to be assumed by every citizen, as another guarantee of compliance of rules for anyone who may want to ratify it.

Transparency is an unavoidable venture for democratic systems, Bobbio summarizes by skating that: “there is not definition of democracy that may exclude the visibility or transparency of power”²⁸.

If we want to strengthen confidence and democracy quality in Mexico, it is clear that public policies in favor of transparency and participation of all the people are required.

²⁸ Bobbio, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, Mexico, FCE, page 9.

REFERENCES

- AGUILAR** Rivera, José Antonio, 2000. *Transparencia y Democracia*, claves para un concierto (*Transparency and Democracy*, keys for agreement). IFAI: México.
- BENTHAM**, Jeremy, 1829. *Legislative Committees*. Bordeaux, Printing house of Pedro Beaume.
- BOBBIO**, Norberto, 1989. *Estado, Gobierno y Sociedad*, (State, Government and Society) FCE, México.
- _____, 1986. El futuro de la democracia (The future of Democracy), México, FCE, page 9
- DAHL**, Robert, 1989. *La poliarquía: Participación y oposición*, (*Polyarchy: Participation and opposition*) Tecnos, Madrid.
- FUKUYAMA**, Francis, 1992. *El Fin de la Historia y el último hombre* (*The end of History and the last man*), Planeta, Buenos Aires, Argentina.
- HABERMAS**, Jürgen, 1973. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío (Problems of legitimation in late capitalism). Amorroutu, Buenos Aires.
- _____, 1981a. Historia y crítica de la opinión pública (History and criticism of the public opinion), G. Gili, Barcelona.
- _____, 1999. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (*Problems of legitimation in late capitalism*), Ed. Cátedra, Madrid.
- _____, 1981b: *Teoría de la acción comunicativa: I. Racionalidad de la acción y racionalidad social, II. Crítica de la razón funcionalista* (*Theory of communicative action: I. Rationality of action social rationalism, II. Criticism of functionalist reason*). Ed. Taurus, Madrid.
- HUNTINGTON**, Samuel, 1994. *La tercera ola* (*The third wave*), Paidós, Madrid,
- MORLINO**, Leonardo, 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis* (*How political regimes change. Instruments of analysis*), Centro de Estudios Constitucionales (Center of Constitutional Studies), Madrid.
- PRZEWORSKI**, Adam. 1995. *Democracia y Mercado* (*Democracy and Marketplace*), Cambridge University Press, Great Britain.

SARTORI, Giovanni, 1993. *¿Qué es la Democracia? (What is democracy?)*, TFE-IFE, México.

Elecciones Federales 2006. Encuestas y resultados electorales (Surveys and electoral results). Edited by the Centro para el Desarrollo Democrático del IFE (Center for Democratic Development of the Federal Electoral Institute). December 2006.

IFAI, Activities Report 2007; at: www.ifai.org.mx

WALLERSTEIN, Immanuel. , 1979. *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI (The world's modern system. The capitalist agriculture and the origins of the economy-European world in the XVI century)*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Acuerdo por el que se ordena la publicidad y transparencia de los actos de la Dirección Ejecutiva de Administración (“Agreement by which it is ordered the advertising and transparency of the actions of the Executive Directorate of Administration”). October 26th, 1998.

Acuerdo con el que se instruye a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para que difundan en los medios masivos de comunicación la normatividad aplicable respecto de la obtención de financiamiento privado por parte de los partidos políticos nacionales (“Agreement by which the Commission of Control of Resources for Political Parties and Groups is instructed to spread in the mass media the applicable regulation related to obtaining private financing for national political parties”), January 27th, 2000.

Acuerdo por el que se establece el contenido, modalidades y términos conforme a los cuales se difundirá públicamente la información relativa a los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales (“Agreement by which it is established the content, modalities and terms to publicly divulgate the information related to the incomes and expenses of the national political parties”), May 3rd, 2002.

LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL ELECTORAL*

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ *

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES
BOULEVARD ADOLFO LÓPEZ MATEOS 2836, TIZAPÁN SAN ÁNGEL C. P. 01090, ÁLVARO
OBREGÓN MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

AGOSTO, 2008

.....
Resumen

El presente artículo explora la transparencia electoral en México a partir de dos elementos: a) como obligación institucional y b) como insumo para dar mayor confianza y legitimidad al sistema electoral. Inicialmente, se plantea la definición y el concepto de transparencia, así como sus elementos constitutivos. Posteriormente, se discute la evolución del sistema electoral mexicano con miras a transparentar reglas y procedimientos y cómo éstos han contribuido con la legitimación de las elecciones. Finalmente, se describe el contexto en el que la FEPADE nace y se desarrolla, y se discute la responsabilidad que ésta juega como autoridad de procuración de justicia, como sujeto responsable de la Ley de Transparencia y como institución de Estado garante de la legalidad electoral.

.....
* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte. Desde enero de 2007, se desempeña como Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. Correo: agomezg@pgr.gob.mx.

* Artículo para la Obra Editorial *Transparencia Electoral* del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La Transparencia en el Ámbito de la Procuración de Justicia Penal Electoral*

Arely Gómez González *

I. INTRODUCCIÓN

En México, desde hace al menos una década, el tema de la transparencia aparecía de manera esporádica en discursos y debates públicos, además de presentarse como asunto periférico y asociarse a fines retóricos; sin embargo, desde hace poco más de un lustro, este tema comenzó a tomar fuerza en la agenda política y, con ello, se materializaron una buena parte de sus principios y expectativas dentro de la gestión pública.

A partir de esto, la transparencia se ha ido introduciendo en los cursos institucionales como un flujo de información que circula desde los órganos gubernamentales hacia la ciudadanía. De hecho, este fenómeno representa uno de los canales de comunicación más importantes de los regímenes democráticos. Incluso, en ciertos casos, el nivel de apertura informativa de un Estado se ha convertido en un referente preciso para medir el nivel de consolidación democrática del régimen (Nava, 2006).

* Artículo para la Obra Editorial *Transparencia Electoral: Legitimidad y Controversias* del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac del Norte. Desde enero de 2007, se desempeña como Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. Correo: agomezg@pgr.gob.mx.

En regímenes democráticos, la transparencia plasma el derecho a la información, el cual ha sido homologado con la participación política debido a su trascendencia e importancia (Dahl, 1971) para el sostenimiento del régimen; sin embargo, al igual que otros principios sustantivos, la transparencia no concluye con su incorporación y establecimiento normativo, sino que requiere forzosamente de su socialización, esto es, que los ciudadanos la interioricen, la asimilen y, sobre todo, la ejerciten.

Bajo este esquema, la transparencia puede verse como un proceso, el cual traza una tendencia ascendente cuya cúspide se alcanza en el momento que, por iniciativa propia, los individuos demandan a sus gobiernos la exhibición y la visibilidad pública de sus decisiones pero que a la vez, el gobierno cuenta con los recursos necesarios y la capacidad de atender estas demandas, lo que en síntesis se traduce en un principio de gobernabilidad. Aunque conviene adelantar que el fin de la transparencia no concluye aquí, sino que, supone el abastecimiento de información para que los ciudadanos evalúen, juzguen las conductas de servidores públicos y representantes, y las autoridades responsables las sancionen.

Con relación a los procesos electorales, la transparencia adquirió roles determinantes en distintos aspectos. Por una parte, ésta encontró cabida en dos puntos torales: el primero, en la organización de los procesos electorales y en la calificación de las elecciones y, el segundo, en el monitoreo de las decisiones institucionales en la materia. Respecto, a la organización y calificación, la transparencia ha tomado interés en la medida que es capaz de mitigar y esclarecer cuestionamientos y acusaciones de fraude electoral a través de instrumentos regulatorios, lo que se traduce en un factor real para inhibirlos. Particularmente en el sistema de partido hegemónico mexicano (Sartori, 1976), a pesar de no aparecer con este calificativo, los candados y mecanismos normativos incorporados en las reformas electorales apelaron a la transparencia de las elecciones en función de conocer con certeza y veracidad las condiciones del proceso durante su tiempo de duración, así como los resultados finales de las contiendas, todo ello con el interés de fortalecer la confianza de la ciudadanía. Respecto al monitoreo de las decisiones

institucionales, el tema de la transparencia ha sido relevante en la medida que se ha integrado formalmente como obligación en las instituciones electorales del país.

Por otra parte, la transparencia se ha incorporado con fuerza en asuntos relacionados con la vida interna de los partidos en la medida que, a pesar de no formar parte del estructura del poder público, la ciudadanía ha demandado de ellos sincronizar sus dinámicas y sus planteamientos al tema de la transparencia. Lo que representa un traspaso del ámbito privado hacia aspectos de orden público.

De esta forma, el presente artículo explora la transparencia electoral en México a partir de dos elementos: el primero, como obligación institucional y el segundo, como principal insumo para dar mayor confianza y legitimidad al sistema electoral. Inicialmente, en el primer apartado se discuten aspectos relacionados con la definición y la construcción del concepto de transparencia, así como sus elementos constitutivos, con el fin de establecer los límites del marco de análisis; asimismo, se establecen algunas relaciones que la transparencia guarda con otros conceptos.

Posteriormente, el segundo apartado describe la evolución del sistema electoral mexicano a partir de las reformas electorales, entre 1990 y 1996, cuyos objetivos se orientaron a transparentar reglas y procedimientos de acceso al poder y cómo éstas han contribuido con la legitimación de las elecciones y, por ende, de los gobernantes; asimismo, se describe la trayectoria que los partidos políticos han adquirido, sin ser entidades públicas en sentido estricto, acorde a las demandas de transparencia.

Finalmente, el tercer apartado describe el contexto político en el que la FEPADE nació y se ha desarrollado, y discute la responsabilidad que esta instancia juega, por un lado, como instancia de procuración de justicia, sujeta de responsabilidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, por otro lado, como institución de Estado garante de la legalidad electoral alineada al proceso de apertura y transparencia como ejes rectores de los regímenes democráticos.

II. TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL.

En México, hasta hace al menos una década, la sustancia de los asuntos públicos se mantenía en secreto, puede decirse que estos asuntos eran exclusivos de los funcionarios públicos y se mantenían completamente alejados de la ciudadanía. No existía voluntad, ni mucho menos obligaciones normativas para difundir, explicar ni justificar aspectos relacionados con el desempeño público gubernamental; sin embargo, como parte del proceso de cambio político, la demanda de acceso a la información por parte de la sociedad fue incrementándose cada vez más, al grado de que en 2001, con el establecimiento del Grupo Oaxaca²⁹ se inició el proceso de apertura que duró poco menos de dos años para ofrecer resultados formales con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual representó un gran impulso de México hacia los estándares internacionales de democracias de calidad por dos principales razones. Primero, porque las oficinas de gobierno son los lugares donde las necesidades sociales son atendidas y resueltas de manera formal y donde las decisiones tienen el mayor impacto hacia la población. Segundo, porque la transparencia ha sido instaurada como el principal brazo operativo del derecho a la información.

En sentido estricto, López-Ayllón (2007) argumenta que la transparencia remite a las características del flujo de información: accesibilidad, oportunidad, relevancia, verificabilidad, inclusión, inteligibilidad e integralidad; donde la accesibilidad responde al “cómo” se accede a la información; la oportunidad al “cuándo”; la relevancia al “cuál y cuánta”; la inclusión a “quiénes” (bajo el supuesto de que

²⁹ El nombre de “Grupo Oaxaca” fue utilizado por primera vez por la periodista Ginger Thompson (*New York Times*), para referir a la movilización social resultado del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática” llevado a cabo el 23 y 24 de mayo de 2001 en la Ciudad de Oaxaca, el cual fue convocado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, El Universal, la Asociación de Editores de los Estados, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México. Según uno de sus organizadores e impulsores, este Seminario “no tenía ni pública ni privadamente el propósito de articular una expresión deliberativa como la que ha llegado a alcanzar” (Escobedo, 2004); sin embargo, este Grupo gestionó el tema del derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública que dio pauta a los dos principales referentes del tema: La Ley y el Instituto Federales de la materia.

ninguno de los usuarios relevantes debe estar excluido del proceso de acceso); la verificabilidad considera los mecanismos para corroborar que la información corresponde a hechos realizados; la inteligibilidad implica que la información debe presentarse de manera tal que sea clara y aprovechable para los usuarios y, finalmente la integralidad refiere a información completa.³⁰ El valor de la transparencia institucional descansa en el razonamiento de que un ejercicio del poder, sin compromisos, ni obligaciones con relación a los gobernados, que tiende a eliminar los mecanismos naturales de contrapesos, por lo que la contención del poder queda fuera de la esfera de las reglas y las instituciones; dichas características retoman rasgos de regímenes dictatoriales (O'Donnell, 1998). Este hecho se traduce en la obligación de quienes ejercen el poder para responder ante la ciudadanía, en otras palabras, en rendición de cuentas (*accountability*³¹). De ahí que la transparencia y la rendición de cuentas no son sinónimos, pues la primera se ubica en una dimensión precedente a la segunda y ésta, a su vez, precede a la gobernanza.³²

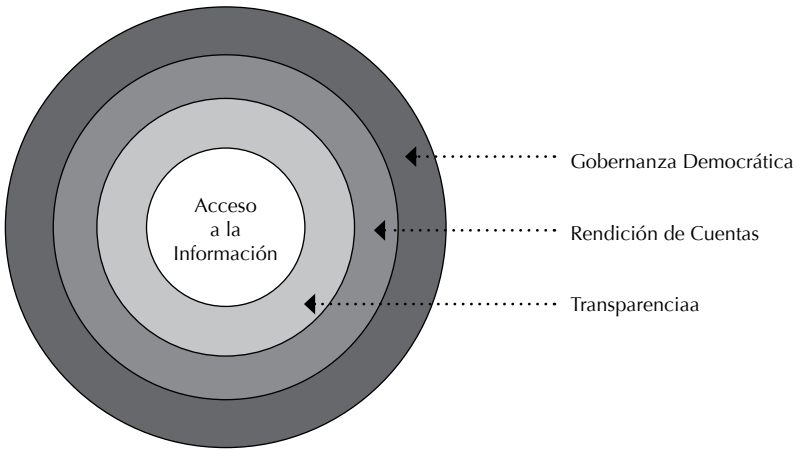
Como puede verse (Figura 1), la dimensión central está constituida por el principio fundamental de acceso a la información (Carbonell, 2006) y la dimensión periférica la conforma la gobernanza; sin embargo, la transparencia y la rendición de cuentas representan, bajo este planteamiento, los ejes articuladores entre ambas dimensiones.

³⁰ Una buena cantidad de literatura respecto la construcción del tema puede consultarse en López-Ayllón (1997; 2005; 2006a; 2006b; 2006c; 2006d) y López-Ayllón, Concha y Tacher (2004).

³¹ En el inglés, el concepto *accountability* comprende el diseño e implementación de programas gubernamentales circunscritos a lo que entendemos como “deberes públicos” básicos por los que responden los servidores públicos (Ackerman, 2004).

³² “Gobernanza” puede entenderse como la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado en asuntos públicos, misma que contribuye con su legitimidad; asimismo, *gobernanza* puede vincularse con principios de “buen gobierno” o “gobierno de calidad”. Hasta hace algunos años, *governance* se utilizaba como sinónimo de dirección política; sin embargo, hoy día este concepto abarca instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno (Pierre y Peters, 2000: 1). La aparición del término *governance* se remite a 1985, cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo “*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour.*” Posteriormente, estos autores, coordinados con Campbell, editaron el libro: *The Governance of the American Economy*. En 1990, el término apareció en documentos del Consejo Económico y Social de Europa y, a mediados de la década de los noventa, apareció en documentos de las Naciones Unidas.

Figura 1: Esquema de Transparencia, Rendición de Cuentas y Gobernanza.



Fuente: Cabrero y López-Ayllón (2005).

2.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA.

El acceso a la información se entiende como el derecho ciudadano para conocer aspectos relacionados con la administración pública, también establece una serie de redes que determinan las relaciones entre la sociedad y el gobierno; pero el derecho de acceso a la información impacta de manera directa en el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión o la de asociación (Villanueva y Luna 2001); además, de que éste define buena parte de los estándares internacionales de derechos fundamentales en democracias (Nava, 2006: 46).

Los procesos de apertura y acceso a la información gubernamental han venido a confrontar directamente dos aspectos negativos para muchas sociedades: discrecionalidad y monopolio del Estado (Krishnan, 2001),

los cuales representan una de las conjugaciones más exitosas para la corrupción.³³ Por un lado, la discrecionalidad remite al desempeño de funciones sin reglas ni criterios de operación y ejecución preestablecidos y, por otro, el monopolio del Estado remite a la atención y resolución de necesidades sociales exclusivas del Estado (por ejemplo, la seguridad pública). Aunque conviene aclarar que el acceso a la información no resuelve por sí mismo el tema de las reglamentaciones ni los criterios, pero sí representa el mayor incentivo para la ciudadanía de monitorear las decisiones. Por lo que se puede aseverar que la falta de transparencia es una causa que explica la corrupción.

Por otra parte, la finalidad de acceder a información pública normalmente está asociada con su utilidad, es decir, que no cualquier tipo de información es de interés general (Cunill, 2006). Por ejemplo, a los residentes de una comunidad no les interesa conocer la cantidad de toneladas recogidas por semana, sino que les preocupa la limpieza de su entorno directo, por ser éste un factor que influye directamente en su calidad de vida (Parrado, 2005). Incluso, hay quienes sostienen que, al largo alcance, uno de los objetivos del acceso a la información radica en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Flores-Trejo, 2005). En suma, la información adquiere el carácter de útil en la medida que a la ciudadanía le sirve para incidir en la agenda pública. Un aspecto que ha cobrado relevancia en las demandas del acceso a la información es la contraposición entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad, que implica la definición de fronteras entre información de orden público y de orden privado. Esta discusión no sólo ha tenido eco en los planteamientos teóricos, sino que ha sido motivo de emisión de criterios jurídicos de primer orden. En este sentido Villanueva (2000) ha planteado que, del mismo modo, que el derecho a la información, el de privacidad es un derecho humano fundamental, que excluye al Estado, a

³³ La fórmula establece que $C = M + D - A$. Donde "C" es la corrupción, "M" es el monopolio del Estado, "D" es discrecionalidad, y "A" es la Transparencia y es Rendición de Cuentas (*accountability*) y funciona bajo el supuesto de que la corrupción es igual al monopolio *más* discrecionalidad *menos* rendición de cuentas. Una sociedad tenderá registrar problemas de corrupción en la medida que el Estado posea el monopolio en la producción y abastecimiento de bienes y servicios, además de que éstos sean operados con discreción y no se cuenten con mecanismos eficaces de transparencia y rendición de cuentas.

otros individuos y organismos de acceder a información sobre aspectos de la vida de cada persona. Este es, quizás, el límite mejor definido del acceso a la información.³⁴

2.2 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL.

La relación entre la transparencia y la rendición de cuentas se establece debido a que ésta última utiliza a la primera como una vía de comunicación para difundir decisiones, criterios y políticas públicas y, en esa medida, ofrecer a la ciudadanía información suficiente para que ésta evalúe y juzgue el desempeño de sus gobernantes en función de los compromisos que estos últimos asumieron con los primeros antes de tomar posesión de sus cargos mediante procesos electorales (Fox, 2002; 2000). Por tal motivo, la transparencia no sólo es una condición necesaria de los regímenes democráticos sino también es un elemento activo de la operación del gobierno en cuanto a la rendición de cuentas.

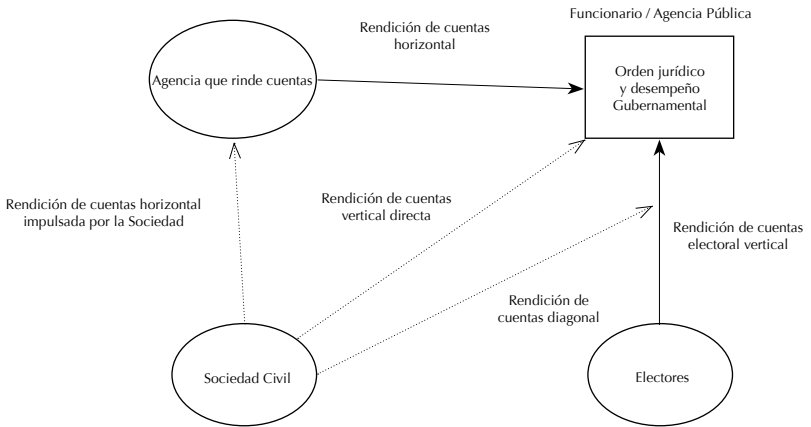
De manera general, la rendición de cuentas engloba “todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder” (Schedler, 2004: 9). En este sentido, ésta se concibe en dos dimensiones: una vertical y otra horizontal. La vertical refiere a las reglas y los principios que determinan las relaciones entre gobernantes y ciudadanos; y la horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar, corregir y sancionar las irregularidades en el desempeño de gobernantes y servidores públicos (O’Donell, 1998: 12).

Tras este planteamiento, puede afirmarse, por un lado, que la rendición de cuentas significa responsabilizar a servidores, funcionarios y organismos públicos por sus actos (Paul, 1992), así como responsabilizarlos por el cumplimiento de metas fijadas con antelación, la atención eficiente de necesidades sociales mediante políticas públicas

³⁴ Excelentes acercamientos al debate pueden verse en Escalante 2004; y sobre el debate jurídico puede encontrarse en Carbonell (2006), Corzo (2006), López-Ayllón y Posadas (2007), y el mismo Villanueva (2000; 2003).

y el manejo recto de los recursos públicos (Ackerman, 2004). Pero por otro lado, la rendición de cuentas no sólo está ligada con la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) sino con la capacidad para imponer sanciones a aquellos funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas (*enforcement*) (Schedler 1999a: 14).

Figura 2: Rendición de Cuentas y Sociedad Civil.



Fuente: Ackerman (2004: 13)

Bajo esta tesis, la rendición de cuentas puede agruparse en tres grandes categorías: la financiera, la de imparcialidad y la de resultados (Behn, 2001). La primera es la que se centra en la contabilidad financiera respecto a cómo se gasta el dinero. La segunda es aquella que pretende garantizar el cumplimiento de normas de orden ético. La tercera comprende el cumplimiento de los objetivos públicos. De esta forma, tanto la rendición de cuentas financiera como la de imparcialidad reflejan lo concerniente a cómo el gobierno hace lo que hace, que se traduce en un control sobre los funcionarios públicos para que éstos respeten la normatividad; y la rendición de cuentas sobre resultados permite conocer qué es lo que los gobiernos realmente logran, es decir,

si “las políticas, programas y actividades del gobierno están produciendo los resultados que se planearon originalmente” (Behn, 2001: 10), en otras palabras, esta última rendición de cuentas mide el éxito o el fracaso del diseño e implementación de políticas públicas.

Así, el factor de transparencia es indispensable en la rendición de cuentas; pues develar información es el primer requisito para que la ciudadanía juzgue la actuación gubernamental y las estructuras de autoridad responsabilicen y, en su caso, sancionen a los titulares de las mismas (Fearon, 1999); sin embargo, difundir información no puede entenderse únicamente como un acto de escrutinio público cuyo propósito final es exhibir, sino más bien, éste busca garantizar a la ciudadanía explicaciones y justificaciones de los actos de poder (Peschard, 2005). Finalmente, la transparencia y la rendición de cuentas, además de fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y sus representantes, impulsa exigencias para hacer el desempeño público más eficaz y eficiente.

III. TRANSPARENCIA ELECTORAL: EN BÚSQUEDA DE LA LEGITIMACIÓN POLÍTICA.

En comparación con otros temas relacionados con la transparencia, el término transparencia electoral no es un concepto discutido ampliamente, por lo que su trato difícilmente puede encontrarse como tema medular, salvo algunas menciones en distintos estudios ligados a procesos democratizadores y de liberalización política. Por ello, este apartado intentará aproximarse al término identificando algunos puntos determinantes en la evolución del sistema electoral mexicano en su camino a la consolidación democrática (Núñez, 2001). Lo anterior, se planteará a partir de las reformas electorales llevadas a cabo en México entre 1990 y 1996,³⁵ sosteniendo que este periodo representa el avance más importante en materia de transparencia electoral debido a que después de las elecciones de 1988 la mayoría absoluta del Congreso dejó de pertenecer a una sola fuerza política.

³⁵ Una descripción del proceso integral de reforma de 1996, tanto en sus aspectos jurídicos como políticos, puede consultarse en Becerra, Salazar y Woldenberg (1997).

Como fue desarrollado en el apartado anterior, los titulares de los órganos gubernamentales y de los puestos de representación están obligados a tomar en cuenta el mandato del electorado y, en esa medida, ser juzgados por la sociedad. Este esquema supone un incentivo natural por parte de los titulares para construir una imagen positiva de su desempeño entre la opinión pública, suponiendo que su partido político puede resultar reelegido en el próximo periodo electoral, pero de forma inversa, el electorado tiene la capacidad de despojarlo de esa titularidad; sin embargo, estos presupuestos exigen condiciones mínimas de democratización, las cuales resultan inaplicables en regímenes autoritarios y semiautoritarios debido a que normalmente, en estos regímenes el gobierno controla la organización de las elecciones.

En este sentido, la mecánica del cambio político en México (Becerra y Woldenberg, 2000) ha sido peculiar en su inicio, en su desarrollo y en su proceso de cierre (Schedler, 1994b). Esto se ha traducido en una dificultad para estudiosos de la ciencia política en su intento por clasificarlo (Sartori, 1976; Nohlen, 1995), pues dos puntos claves lo hacen distinto a otras experiencias, como fueron su innegable estabilidad política y su alto grado de institucionalización.

Sin embargo, a pesar de que ya existían demandas de apertura por parte de los actores políticos -básicamente la oposición-, no fue sino hasta finales de la década de los ochenta que esta preocupación tomó mayor fuerza y sentido. El principal hecho que marcó el cambio figuró el 6 de julio de 1988, cuando la oposición ocupó espacios importante en el Congreso de la Unión y, con ello, obligó a que una mayoría parlamentaria incluyera, al menos, dos fuerzas políticas. A partir de entonces, la vieja premisa democrática “elecciones libres y justas” dejó atrás sus apariciones intermitentes y esporádicas integrándose de lleno en la arena legislativa. De tal manera que las reformas apelaron a principios de transparencia que buscaban exhibir e informar sobre los procedimientos, las decisiones y los criterios de los procesos electorales en todas y cada una de las etapas que los integraban donde, la sociedad civil registró también importantes estrategias de organización las cuales comenzaron a posicionar e incluir con mayor fuerza demandas hacia los partidos políticos.

Bajo este planteamiento, pueden destacarse dos principales aspectos del sistema electoral mexicano: uno relacionado con el desarrollo

del proceso electoral y otro asociado a la vida interna de los partidos políticos. Con relación al desarrollo del proceso electoral, Schedler (1994b) identifica tres aspectos y, si se me permite, yo agregaría un cuarto: 1) conteos limpios de votos; 2) contiendas electorales equitativas; 3) resoluciones imparciales a las disputas postelectorales; y 4) un padrón electoral confiable y veraz. Concerniente a los partidos políticos, destaca la demanda de transparentar reglas y procedimientos de estos institutos políticos sin ser éstos, estrictamente, órganos públicos.

3.1 PROCESOS ELECTORALES.

a) Conteos Limpios de Votos.

Derivado de los cuestionamientos sobre los resultados electorales de la elección presidencial en 1988,³⁶ en la reforma electoral de 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) obligó al Director General del IFE dar a conocer los resultados preliminares de las elecciones de forma inmediata, basados en las actas de escrutinio y cómputo de cada casilla. En 1991, el IFE creó el *Sistema de Información de Resultados Preliminares (SIRE)*,³⁷ -precedente inmediato del *Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)*- con el objetivo de tener los resultados precisos al instante en que éstos estuvieran llegando a las sedes

³⁶ Durante las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988, la información sobre los resultados de la votación dejó de fluir pocas horas después de dar inicio a la etapa de publicación. En ese momento, las autoridades no emitieron explicación oficial, pero se manejaba que el sistema de cómputo encargado del acopio de los resultados electorales se había “caído”, incidente que dio origen a varias interpretaciones sobre el resultado de las elecciones y los cuestionamientos más fuertes al conteo de votos.

³⁷ El procedimiento de este sistema operó de la siguiente manera: una vez recolectados los resultados de las casillas, éstos eran leídos en voz alta por las autoridades electorales en cada uno de los distritos; enseguida esta lectura se redactaba y plasmaba en un documento impreso que era enviado vía fax a la sede de SIRE, en donde había personal encargado de recibir la información y éste mismo era responsable de verificarla; después, esta información era entregada a un área, la cual era responsable de capturarla y remitirla a un responsable de procesar e integrar toda la información y, a su vez, enviarla a las autoridades del IFE, los partidos políticos y a medios de comunicación. Cabe destacar la implementación de mecanismos rigurosos de seguridad en: los equipos de cómputo usados para la captura y procesamiento de información como claves personalizadas de los operadores y bitácoras exhaustivas de los movimientos realizados por cada uno; y tanto se implementaron verificadores de identidad para cada una de las casillas, como se integraron componentes numéricos de la ubicación geográfica (Guerra, 2002).

distritales del IFE.³⁸ Desde entonces, este mecanismo de conteo rápido ha cumplido con las expectativas y ha cobrado legitimidad gracias también a los ajustes y modificaciones de sus procedimientos de organización en todas las elecciones federales subsecuentes. No debe perderse de vista que este instrumento ha sido replicado por todas las autoridades electorales locales del país al grado que hoy, todos los procesos electorales federales, estatales y municipales cuentan con un mecanismo similar de conteo.

Sin duda, el PREP vino a inyectar una dosis de certidumbre al sistema de conteo de votos; asimismo, este sistema ha contribuido a la confiabilidad de las jornadas electorales debido a sus sofisticadas metodologías estadística con altos índices de representatividad. Incluso hay quien atribuye a este mecanismo de seguridad informática buena parte de la convivencia electoral pacífica.

La reforma electoral de 1993, a su vez, planteó cuatro principales aspectos relativos al día de la jornada electoral: i) introdujo la regulación de observadores electorales nacionales; ii) incorporó la doble insaculación de funcionarios de casilla; iii) estableció la certificación de la tinta indeleble; y iv) prohibió la realización de reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras modificaciones. Estos aspectos se incorporaron a otros como los procesos de certificación y autenticación de las boletas electorales y la urna transparente.

Por su parte, la reforma de 1994 amplió los derechos de los observadores nacionales (ya no sólo podían observar el día de la jornada, sino todas las etapas del proceso y su acreditación podría realizarse por medio de sus agrupaciones); se aceptó la figura de “visitantes

³⁸ El PREP tuvo la capacidad de contar con los resultados conforme iban generándose al cierre de las casillas mediante el siguiente procedimiento: el documento fuente era la primera copia del acta de escrutinio elaborada por los funcionarios de casilla ante la presencia de los representantes de los partidos políticos; esta copia se separaba y se introducía en un “Sobre PREP” el cual se hacía llegar a los consejos distritales emitida por el presidente de la mesa directiva de cada una de las casillas. La coordinación general del PREP generó una red de distribución integrando los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT), ubicados en cada uno de los distritos, los cuales emitían la información vía telefónica utilizando equipos Terminales de Captura Remota (TCR); para ello, se instaló un Centro Nacional de Resultados Preliminares (CENAPREP) y un centro alterno para cubrir alguna contingencia. Finalmente, cabe señalar, que del mismo modo que el SIRE el PREP contó con distintos mecanismos de seguridad además de someterse a auditorías en varias ocasiones antes y después de la jornada electoral (Guerra, 2002).

extranjeros”; y finalmente, esta reforma redujo el número máximo de casillas especiales por distrito (de doce a cinco), con el objetivo de esclarecer los cuestionamientos sobre manejos irregulares debido a la ausencia de listado de ciudadanos en esas casillas.

b) Contiendas Electorales Equitativas.

Dentro de los cuestionamientos más fuertes al régimen se encontraba el de la debilidad y dependencia al gobierno por parte de las instituciones electorales, las cuales se traducían en desconfianza en los resultados debido, por un lado, al control gubernamental sobre la organización y, por el otro, a que la calificación de las elecciones recaía en el órgano legislativo, cuya dependencia respecto del Poder Ejecutivo era igualmente cuestionada. Por tanto, en aquel momento, México requería una institución que fungiera como árbitro imparcial, pero para ello, era necesario que el diseño de esa institución, desde su origen, no tuviera intereses en común con los actores políticos directa ni indirectamente.

En respuesta, la reforma electoral de 1990 (Núñez, 1993) trajo consigo modificaciones al artículo 41 de la Constitución y creó el COFIPE,³⁹ el cual estableció las disposiciones del también nuevo Instituto Federal Electoral (IFE), como organismo autónomo, con patrimonio propio, encargado de organizar las elecciones.

Por su parte, la reforma electoral de 1993,⁴⁰ desapareció el principio de auto-calificación del Poder Legislativo, facultando a los consejos del IFE para emitir la declaración de validez de las elecciones y otorgar las constancias de mayoría respectivas a diputados y senadores; asimismo, se introdujeron algunos requisitos para ocupar el cargo de Director General

³⁹ En octubre de 1989 fue aprobada la Reforma Constitucional y en julio de 1990 el nuevo COFIPE, desapareciendo con ello, el Código Federal Electoral.

⁴⁰ Durante agosto y septiembre de 1993 se aprobaron reformas a seis artículos de la Constitución y a 252 artículos del COFIPE. La aprobación de la reforma al artículo 82 constitucional, referente a los requisitos para ser candidato a la Presidencia de la República, introdujo la posibilidad para que un ciudadano mexicano por nacimiento, pero hijo de padre o madre no mexicanos pudiera aspirar a la Presidencia de la República (reforma que entró en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999).

del IFE: i) no haber sido dirigente nacional o estatal de algún partido político; ii) no haber ocupado algún cargo de elección popular en los cinco años anteriores; así como iii) no haber sido presidente del comité nacional de algún partido.

La reforma de 1994, trajo consigo ajustes al artículo 41 constitucional, el cual modificó sustantivamente la denominación y la forma de elección de los, hasta ese momento, consejeros magistrados. Este cambio incluyó, entre otros aspectos, su nueva denominación de consejeros “ciudadanos”.

Respecto al COFIPE,⁴¹ se estableció que los nuevos consejeros ciudadanos ya no deberían ser abogados de profesión; asimismo, ya no serían propuestos por el Presidente de la República, sino que lo harían los grupos parlamentarios, quienes los elegirían por mayoría calificada (dos terceras partes la Cámara de Diputados).⁴² De igual manera, se estableció la representación paritaria de los partidos en todos los consejos del IFE (un representante por partido político) únicamente con derecho a voz; se eliminó el voto de calidad del presidente del Consejo General (Secretario de Gobernación). Lo que, en suma, aumentó el peso de los consejeros ciudadanos en la toma de decisiones de los consejos del IFE. Por su parte, los consejos locales y distritales integrarían con derecho a voz y voto a un miembro de la junta respectiva (el vocal ejecutivo quien fungía como presidente).

A su vez, la reforma de 1996 retiró completamente la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, de tal manera que el Secretario de Gobernación quedó excluido, al tiempo que los representantes del Poder Legislativo ya no tuvieron voto. Desde esta reforma, el Consejo General del IFE se integró por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales (eliminando el calificativo de *ciudadanos*) con voz y voto. En este proceso de reforma, se creó la figura del Secretario Ejecutivo, quien concentraría las atribuciones

⁴¹ En mayo de 1994.

⁴² La Cámara de Diputados nombró a los nuevos consejeros el 24 de mayo y se integraron al Consejo en su sesión del 3 de junio, dos meses y medio previos a la jornada electoral del 21 de agosto.

anteriormente desempeñadas por el director general y al secretario general, y cuyo nombramiento exigía el consenso de las dos terceras partes del consejo a propuesta del Consejero Presidente; asimismo, se introdujo la existencia de comisiones permanentes por medio de las cuales los consejeros supervisarían el trabajo de las direcciones ejecutivas (cada consejero presidiría una comisión que supervisa el trabajo de una dirección ejecutiva, por lo que los directores ejecutivo se integrarían a la comisión respectiva como secretario técnico).

Por su parte, se estableció el nombramiento de consejeros electorales a propuesta de los consejeros del nivel inmediatamente superior en las juntas locales y distritales; además, se formó una comisión de consejeros integrantes del Consejo General para recibir y evaluar impugnaciones de los partidos contra consejeros presidentes en el nivel locales y distrital.

Referente al tema de campañas y partidos políticos, la reforma de 1993 introdujo los topes de gastos de campaña, al tiempo que se estableció la pérdida del registro para aquellos partidos políticos que obtuvieran una votación inferior al 1.5 por ciento (en dos elecciones consecutivas o de forma inmediata si los partidos participaban en una coalición). De igual manera, esta reforma perfeccionó los candados para integrar coaliciones en dos sentidos: por una parte, restringió la representación de la coalición, como tal, ante los órganos del IFE y, por la otra, estableció que el goce de las prerrogativas en radio y televisión se aplicarían en función de la mayor cantidad de votación del partido coaligado en la elección anterior, donde además, se reguló la contratación de tiempos para partidos políticos y las tarifas de las empresas, las cuales no deberían exceder los costos de la publicidad comercial.

De igual forma, esta reforma rediseñó el financiamiento, tanto público como privado,⁴³ cuya premisa establecía bajo cualquier consideración, que el financiamiento público siempre debía prevalecer sobre el privado. Del mismo modo, expresamente se prohibió a los poderes de la Federación, los estados, los municipios y las dependencias

⁴³ El financiamiento privado básicamente se compone de partidas provenientes de la militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y rendimientos financieros.

públicas en general, aportaciones a los partidos, donde se introdujeron por primera vez, mecanismos de fiscalización sobre los ingresos y los gastos de los partidos.

Por su parte, la reforma de 1996, desapareció el registro condicionado de los partidos políticos, dejando solamente la vía del registro definitivo;⁴⁴ al tiempo que se elevó el porcentaje mínimo para que un partido pudiera conservar su registro y sus prerrogativas de 1.5 a 2 por ciento. Particularmente, referente a la estructura del financiamiento (Becerra, 1998), la reforma estableció tres partidas: i) para actividades ordinarias permanentes; ii) para actividades relacionadas con la obtención del voto durante los procesos electorales;⁴⁵ y iii) para actividades específicas de los partidos políticos entendidos como entidades de interés público, compuestas básicamente por actividades de educación y capacitación política, de investigación y tareas de orden editorial.

c) Resoluciones Imparciales de Disputas Postelectorales.

Relacionado con la demanda de imparcialidad en las resoluciones de conflictos electorales, la reforma de 1990 creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), dándole más atribuciones en relación con el Tribunal de los Contenciosos Electoral y mantuvo vigente los colegios electorales como última instancia de la calificación de las elecciones.

Por su parte, la reforma de 1993, con la desaparición del principio de auto-calificación, constituyó al TRIFE como la “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal” y fue integrada una sala de segunda instancia, adicional a la central y las regionales ya existentes. Esta nueva sala tenía como responsabilidad resolver el recurso de

⁴⁴ El diseño de registro cambió de una afiliación obligatoria de 3 mil miembros distribuidos en al menos 16 entidades, a una acreditación de 300 afiliados distribuidos en 10 entidades, los cuales ya no debían demostrarse en la mitad de los distritos, sino solo en una tercera parte de ellos (100). Por otra parte, se fijó el 0.13 por ciento del padrón de la elección inmediatamente anterior, como criterio numérico para los partidos políticos (que antes establecía al menos 65 mil afiliados en todo el territorio nacional).

⁴⁵ En ambos casos, un 30 por ciento del financiamiento público total se distribuiría entre los partidos de manera igualitaria y el 70 por ciento restante en función del porcentaje de votos obtenido en la elección inmediatamente anterior.

reconsideración con el que los partidos podían impugnar las resoluciones tanto de la sala central como de las regionales.

La reforma de 1996 representó, quizás, una de las modificaciones más relevantes relacionadas con el Tribunal Electoral, incorporándolo al Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual contaría con competencias, tanto en el ámbito federal como en el local (facultándolo para resolver impugnaciones contra posibles resoluciones de las autoridades electorales de las entidades). Este nuevo órgano jurisdiccional, se compondría de una Sala Superior que funcionaba como segunda instancia -integrada por siete magistrados, con sede en en la Ciudad de México- y cinco Salas Regionales que funcionaban como primera instancia solamente durante proceso electoral -integradas cada una de ellas por tres magistrados y cuyas sedes se ubicaron en las capitales de las cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales.⁴⁶

De igual forma, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en concordancia a las nuevas características del TEPJF. Estos ajustes retomaron cuatro medios ya existentes en el COFIPE y creó dos nuevos: i) el recurso de revisión; ii) el recurso de apelación; iii) el juicio de inconformidad (anteriormente llamado recurso); iv) el recurso de reconsideración; v) el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y vi) el juicio de revisión constitucional. Con estas disposiciones, correspondería ahora a la Sala Superior del Tribunal realizar el cómputo final de la elección presidencial y, una vez resueltos los juicios de inconformidad interpuestos, emitir dos declaraciones importantes: la de validez y la de presidente electo.

El otro aspecto relevante se tradujo en el otorgamiento de atribuciones precisas en materia electoral para la SCJN, consistentes básicamente en: i) decidir sobre la interpretación de algún precepto constitucional en materia electoral, la cual haya sido pronunciada por alguna de las salas del Tribunal -mediante una contradicción de tesis-; ii) resolver acciones de inconstitucionalidad iniciadas por los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales planteando

⁴⁶ La Cámara de Senadores nombra a los magistrados por votación de mayoría calificada (dos terceras partes), a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

nueve condiciones mínimas que deberían satisfacer las constituciones y leyes locales en materia electoral.

d) Un Padrón Electoral Confiable y Veraz.

En mayo de 1990, el Programa: “*Credencial para Votar con Fotografía*” (IFE, 2005) representó el inicio de uno de los proyectos más importantes en los mecanismos de transparencia electoral en México, el cual en el fondo buscaba -si es válida la expresión- un *borrón y cuenta nueva* en la integración del padrón electoral, es decir, excluir la información de los padrones anteriores.⁴⁷

Un año más tarde, con fundamento en lo establecido en el artículo 164 del COFIPE, los partidos políticos manifestaron su interés por crear una credencial para votar que incluyera la fotografía del ciudadano con un nuevo programa denominado: “*Depuración Integral del Padrón y la Credencial para Votar con Fotografía*” (IFE, 2005). Este interés se materializó en un Acuerdo del Consejo General del IFE,⁴⁸ el cual planteaba: i) depurar integralmente el Padrón Electoral; ii) expedir una nueva credencial para votar con fotografía; iii) otorgar a esa credencial un valor adicional de documento identificador para diversos trámites institucionales; iv) condicionar la obtención de dicha credencial sólo a los ciudadanos que se presentaran personalmente en los módulos del IFE; v) entregar las bases de datos e imágenes pertenecientes al Registro Federal de Electores (RFE) para integrar un Registro Nacional de Ciudadanos -el cual no ha sido creado al día de hoy.

Tras estos hechos, fue aprobado el decreto que adicionó los artículos 17 y 18 transitorios del COFIPE,⁴⁹ estableciendo que para las elecciones federales de 1994 sería expedida una nueva credencial para

⁴⁷ Este hecho significó visitar aproximadamente 16.5 millones de viviendas distribuidas en todo el territorio nacional, con el fin de recabar los datos del ciudadano de primera mano, así como entregar las credenciales, aún sin fotografía. En este sentido, destaca el hecho que fueron desarrolladas hasta cuatro visitas por domicilio con el fin de que todas los individuos en edad para votar estuvieran inscritos en el padrón; lo que se tradujo en términos prácticos, en la integración de un padrón de 39 millones 239 mil 117 electores (IFE, 2005).

⁴⁸ En sesión del 30 de abril de 1992.

⁴⁹ En sesión del 12 de julio de 1992 del H. Congreso de la Unión.

votar con fotografía y que el ciudadano deberá acudir a los módulos del IFE con una identificación oficial para obtenerla; asimismo, se estableció que las secciones electorales serían reenumeradas de forma progresiva. Finalmente, estos artículos otorgaron a los partidos políticos la facultad de participar en la supervisión y vigilancia del padrón, a partir de los criterios aprobados por la Comisión Nacional de Vigilancia del RFE.

Como parte de las reformas al COFIPE de 1993 y 1994, el RFE desarrolló una campaña nacional en medios, con el fin de informar y orientar a la población sobre los nuevos plazos y procedimientos para obtener la credencial. Cabe decir que la estrategia incorporó mensajes en prensa, en televisión, en radio, además de una estrategia gráfica.

3.2 TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS.

Como fue tratado en el apartado de transparencia institucional, la transparencia es una condición necesaria de las democracias, de manera tal que una institución que se jacte de ser democrática, está necesariamente obligada a ser transparente. Este argumento explica que las demandas de transparencia provenientes de la sociedad civil han rebasado la arena de lo estatal alcanzando, con ello, a los partidos políticos (Krishnan, 2001). El planteamiento toma sentido cuando la mayoría de las definiciones de partidos políticos nos llevan a entenderlos como organizaciones de ciudadanos, las cuales concentran intereses en común y establecen un proyecto político, mismo que se somete a consideración de los electores y, en caso de ser aprobado por la mayoría de ellos, ejercen el poder político (Peschard, 2005).

No debe perderse de vista que los partidos políticos son prácticamente igual de antiguos que los regímenes democráticos. De hecho, resulta imposible entender estos regímenes sin partidos políticos. Duverger (1957: 32-35) argumentó que el origen de los partidos políticos obedece a dos grandes razones: i) un carácter interno que se encuentra en las propias asambleas representativas cuyo propósito era organizar diferentes corrientes de opinión; y ii) un carácter externo que suponía

diferentes grupos e intereses en la sociedad y pretendía dotarlos de representación política. En suma, “el propósito de los partidos políticos fue, y sigue siendo, darle cuerpo y expresión política a una tendencia, corriente de pensamiento o grupo, producto, por ejemplo, de las divisiones” (Peschard, 2005: 20). Además los partidos políticos han sido las vías mediante las cuales los ciudadanos han ejercido algunos de sus derechos políticos (por ejemplo la libertad de asociación y de expresión).

¿Qué es lo que explica que los partidos políticos se encuentren “atrapados” entre la esfera de la Sociedad Civil y la del Estado? Por un lado, los partidos políticos cumplen funciones de representación ciudadana pero, al mismo tiempo, estas tareas se llevan a cabo en los órganos gubernamental y legislativo, los cuales se ubican en un ámbito estrictamente público y, por consiguiente, en un ámbito sujeto a la rendición de cuentas. Es por ello, que en términos jurídicos, los partidos políticos son definidos como entidades de interés público y no como agencias o dependencias públicas, pues formar parte del Estado no implica formar parte del gobierno. Por otro lado, la naturaleza de las actividades de los partidos políticos los ubica en un espacio donde convergen los intereses públicos, lo que los obliga a conducir y alinear su desempeño a los estándares de transparencia y rendición de cuentas, lo cual se manifiesta con mayor intensidad en democracias emergentes debido a que no sujetar a los partidos políticos a estos estándares puede poner en riesgo la incorporación de valores democráticos y, en el peor de los casos, la legitimidad del régimen.

Bajo este esquema, resulta interesante dejar sentado que el tema de la transparencia es un eje transversal que atraviesa dos ámbitos de los partidos políticos -interno y externo- instaurándose tanto en organizaciones políticas, como en el sistema de partidos. Referente al primer punto, Peschard (2004: 137) atribuye que “durante los últimos 25 años en que el reclamo democrático en México estuvo centrado en el expediente electoral, el tema de los partidos políticos giró alrededor de los procesos externos, es decir, el debate privilegió los asuntos relativos al sistema de partidos y a las condiciones equitativas de la competencia”; sin embargo, actualmente, al haber construido México un sistema electoral

confiable con instituciones sólidas, las demandas han volteado hacia la vida interna de los partidos, lo cual ha representado un reto para orientar sus trayectorias hacia procesos de democratización interna.⁵⁰

Lo anterior ha ocasionado que los partidos se hayan promovido, con sus respectivos matices y en función de sus distintas ideologías: i) la creación de procesos electorales internos para la selección de dirigentes y candidatos, los cuales incluyen de manera directa a los militantes y ciudadanos; ii) la creación de comisiones encargadas de garantizar el respeto a los derechos políticos de los militantes como parte de sus estructuras organizacionales; y iii) la apertura de espacios en sus candidaturas para grupos anteriormente marginados (básicamente mujeres).

Respecto a la vida externa, los partidos políticos están enfrentando el reto que implica el posicionamiento frente a la opinión pública. Por mencionar algunos ejemplos, en 2001, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política de la Secretaría de Gobernación, mostró que el número de personas que piensan que los partidos políticos no son necesarios ha aumentado; en 2004, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, publicó que una parte de los ciudadanos ubica a los partidos políticos en temas de corrupción; en 2005, esta misma fuente reveló que los ciudadanos continuaban siendo pesimistas al respecto.

Sin lugar a dudas, estos datos reflejan un gran reto para los partidos; sin embargo, en el marco del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, llevado a cabo en la Ciudad de Cartagena Colombia entre el 23 y 25 de noviembre de 2003, fue levantada una encuesta entre las autoridades partidistas de América Latina, la cual mostró una coincidencia generalizada entre los representantes de partidos políticos latinoamericanos en que los problemas más graves que enfrentan son: i)

⁵⁰ En 15 y 16 de de 2003 se llevó a cabo en la Ciudad de Puebla el Primer Curso Iberoamericano "Justicia Electoral y Elecciones. Partidos Políticos: Democracia Interna y Fiscalización", el cual destinó un módulo exclusivo para tratar el tema de la democracia interna y fiscalización de estos institutos políticos, el cual contó con una buena y nutrida intervención de ponentes. La Memoria del curso puede consultarse en Varios Autores (2004) *Justicia Electoral. Ética, Justicia y Elecciones. Partidos Políticos, Democracia Interna y Fiscalización. Memoria del Primer Curso Iberoamericano*. México: TEPJF.

falta de confianza ciudadana (76 por ciento); ii) incapacidad para generar una mejor gestión económica y social (63 por ciento); y iii) la ausencia de transparencia que los ha vinculado con actos de corrupción (63 por ciento).

De igual forma, los encuestados también coincidieron, por un lado, en la necesidad de “desarrollar capacidades para concertar e implementar políticas públicas que respondan efectivamente a las demandas de la población” y, por otro lado, en la importancia de “transformar las estructuras tradicionales en verdaderas organizaciones representativas con mecanismos democráticos y abiertos para la elección de sus representantes”.⁵¹ En este sentido, los encuestados consideraron que el financiamiento de campañas y partidos, así como las condiciones de acceso a los medios de comunicación (78 por ciento) deberían priorizarse en los procesos de transformación. No obstante, el tema de renovación y capacitación sobre liderazgo político (80 por ciento) resultó el aspecto más importante dentro del ámbito de la reforma interna a los partidos; seguido de una frustración por la incapacidad para producir resultados efectivos en el corto plazo (78 por ciento); finalmente, el último aspecto tiene que ver con su falta de vinculación con otros actores sociales, donde destacan los medios de comunicación (70 por ciento), el sector privado (63 por ciento), los sindicatos y grupos de interés (59 por ciento) y las ONG (48 por ciento).

Como lo muestran las cifras, buena parte de los problemas que enfrentan los partidos políticos giran alrededor de sus relaciones con la ciudadanía, lo que sin duda incrementa la alerta debido a la naturaleza representativa de estos organismos con relación a la sociedad; no obstante, el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos mostró también que estos institutos políticos conocen su problemática y, sobre todo coinciden en ella, lo que refleja también el principal y, quizás, más importante avance para remediarlo y corregirlo.

Seguramente, los partidos políticos diseñarán y ejecutarán programas de trabajo que busquen un acercamiento con la ciudadanía,

⁵¹ Incluso mencionan las crónicas del evento que un participante comentó que “cuando las plataformas de campaña no corresponden con las acciones de gobierno, existe la sensación que los políticos son corruptos o mienten para ganar elecciones”.

lo cual pretenderá mejorar su percepción entre la opinión pública; sin embargo, el principal avance en este rubro se ha conseguido a través de políticas públicas eficaces y eficientes, así como un buen desempeño generalizado; pero indudablemente, todas las tareas que los partidos desarrollen deberán sujetarse a principios de transparencia y rendición de cuentas que si bien éstos no garantizan éxito en el mejoramiento de la percepción ciudadana, sí son capaces de evitar que su imagen se deteriore.

IV. LA FEPADE Y LA TRANSPARENCIA: ENTRE LAS OBLIGACIONES DEL ÁMBITO PENAL Y LAS TAREAS DE LA LEGITIMIDAD ELECTORAL.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) fue creada mediante decreto presidencial el 19 de julio de 1994⁵² con el objeto de investigar y perseguir delitos electorales del orden federal como parte del conjunto reformas integrales en materia electoral. En este contexto la FEPADE nació como una institución garante de la legalidad electoral combatiendo estas conductas delictivas.

La Fiscalía se integró a la estructura de la Procuraduría General de la República (PGR) con calidad de órgano especializado, investido de autonomía técnica,⁵³ con plena autodeterminación de sus resoluciones y

⁵² Como resultado del “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” firmado el 27 de enero de 1994 por los dirigentes de ocho partidos políticos (con excepción del PPS), se exploró la posibilidad de una nueva reforma en materia electoral (*La Jornada*, 28 de enero de 1994). Durante varias semanas, el entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo McGregor -expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y ex-rector de la UNAM- sostuvo reuniones con los dirigentes nacionales de los principales partidos para forjar consensos básicos y, finalmente, en marzo de ese año, en un periodo extraordinario de sesiones se discutieron dos puntos: la reforma al artículo 41 constitucional (que modificaba la composición del Consejo General del IFE) y la reforma al Código Penal Federal con el fin de mejorar la regulación concerniente a los delitos electorales y sus sanciones.

⁵³ La autonomía técnica significa que la actuación está facultada para integrar y resolver averiguaciones previas en materia penal electoral federal, así como para intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, con entera independencia de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República, lo que quiere decir que las actuaciones de la Fiscalía no están sujetas a aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de dicha dependencia (FEPADE, 2007, Carpeta Normativa: 23).

actuaciones jurídicas, lo que se traducía en independencia para garantizar un adecuado desarrollo de la función pública electoral. Además, a la FEPADE le fue asignada la obligación de informar mensualmente al IFE sobre el estado de sus asuntos sustantivos. Con lo que se buscó completar el espacio que no cubría ni el IFE ni el TEPJF.

La justicia penal electoral constituyó pues, el tercer elemento de la justicia electoral complementando las tareas administrativas y jurisdiccionales diseñadas con antelación; no obstante, las reformas penales en materia electoral no han seguido el mismo curso de acción que las reformas electorales, pues desde su aparición en el Código Penal, sólo es posible identificar tres ajustes.

El primero de ellos en 1990 cuando estas conductas fueron trasladadas del Código Federal Electoral⁵⁴ al Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Este traslado se explica por razones de técnica jurídica y sistematicidad. De tal forma, que el Título Vigésimo Cuarto “Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos” se integró de 10 artículos (del 401 al 410).

El segundo de ellos, en 1994 con la reforma que ajustó algunas conductas bajo el argumento de que éstas resultaban incompletas y en ocasiones reiterativas, al tiempo que se omitían otras conductas que se habían registrado en el proceso electoral de 1991; asimismo, esta reforma impuso, en todos los casos, una doble sanción a los infractores electorales, es decir, una pena privativa de libertad y una multa, con la excepción de los ministros de culto religioso, así como los que, habiendo

⁵⁴ Con el fin de inyectar una dosis de legitimidad al sistema electoral mexicano que, si bien no se enfrentaba a una crisis en ese momento, vivía un proceso de deterioro, la reforma de 1977 incorporó modificaciones a la Constitución y propició la elaboración de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual introdujo aspectos importantes como la estructuración de penas privativas de la libertad para quien realizara ciertas conductas, las cuales se mantuvieron vigentes en los códigos electorales hasta el Código Federal Electoral, precedente del COFIPE. En los trabajos de la Comisión Especial para la consulta pública sobre la reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales llevadas a cabo en 1989, surgieron dos corrientes distintas: la primera en el sentido de que las faltas administrativas y los delitos electorales se mantuvieran en la misma legislación -como había ocurrido- y la segunda en el sentido de mantener en la legislación electoral únicamente las faltas administrativas, remitiendo al Código Penal con plena y total autonomía los delitos electorales.

sido electos diputados y senadores, no se presentaron a desempeñar el cargo sin causa justificada; además de adicionarse de los artículos 411 al 413. Finalmente, en 1996 una reforma que ajustó la redacción de algunas conductas establecidas en el artículo 403; modificó algunas fracciones del artículo 405; ajustó la redacción del artículo 406; y adicionó la fracción IV al artículo 407.

No es casualidad que las reformas al Código Penal en materia electoral y la creación de la FEPADE se llevaran a cabo en los mismos años en que las reformas electorales fueron aprobadas (1990, 1994, 1996), pues pese a su carácter formalmente penal -tarea desarrollada constitucionalmente en el ámbito del Poder Ejecutivo-, el desempeño de la FEPADE se enmarca en una esfera política-electoral. Esta doble faceta se traduce en una doble responsabilidad, particularmente en el tema de la transparencia y rendición de cuentas: por un lado, como institución pública, esta Fiscalía está sujeta a las obligaciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) aprobada en 2002, y por otro lado, como órgano garante de la legalidad electoral, la FEPADE es responsable de contribuir al proceso de apertura y transparencia que exigen las democracias de calidad y cuyo fin es la legitimación y consolidación de nuestra democracia.

Como puede verse, la FEPADE se encuentra inmersa entre las esferas penal y electoral (Sadek y Batista, 2000). La naturaleza autónoma e imparcial de las instituciones ligadas a los procesos electorales apela a procesos de transparentes de apertura con inercias democratizadoras; aunque la opinión pública suele asociar más las responsabilidades tácitas de transparencia de la FEPADE con las del IFE o del TEPJF, que con las obligaciones formales de la PGR y de la procuración de justicia.⁵⁵

⁵⁵ Este hecho se ha traducido en malestares, inconformidades y acusaciones expresas como: "Fepade incumple la obligación de transparentar sus actividades" y "...la Fepade [...] aún no transparenta sus actividades". (La Jornada, 3 de septiembre de 2007). Basado en el Estudio: Transparencia en la Fepade: un Análisis Ciudadano de la Información Disponible en su Portal de Internet, coeditado por el Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos y la Asociación Fundar.

El artículo 6 constitucional, en su fracción I establece que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Por su parte, la LFTAIPG establece un listado de obligaciones de transparencia para todas y cada una de las dependencias y entidades gubernamentales;⁵⁶ asimismo esta Ley define a toda la información del gobierno como información pública y obliga a favorecer este “principio de la publicidad” sobre el de reserva. Por lo que todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo; además, esta Ley otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales contra cualquier entidad que niegue información.

Por estas razones, en términos generales, puede decirse que los objetivos de la LFTAIPG son: i) transparentar la gestión pública; ii) favorecer la rendición de cuentas del gobierno hacia los ciudadanos; y iii) contribuir a la democratización mexicana (Valverde, 2004); sin embargo, esta misma ley establece restricciones a información pública plasmadas en las categorías de “reservada” y “confidencial”. La información reservada refiere a toda aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional; aquella cuya publicación podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales; que ponga en riesgo la estabilidad económica y financiera del país; que ponga

⁵⁶ El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), creado en 2003, es la instancia encargada de atender las disposiciones de esta Ley y cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos. El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestal y de decisión respecto a otros órganos de la administración pública; asimismo, está facultado para conocer sin restricciones toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental y resolver los recursos de revisión de solicitudes promovidas por ciudadanos sobre información solicitada al gobierno.

en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o bien, aquella que pudiera causar un perjuicio a actividades del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos.⁵⁷

La información confidencial refiere a los datos personales de particulares entregados con ese carácter, cuando éstos tengan el derecho que su información pueda conservarse en esta calidad y que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

En esta tesitura, debe señalarse que desde el primer momento de la entrada en vigor de la LFTAIPG, la FEPADE, dio seguimiento y atención puntual a todas las reuniones en las cuales se discutieron los alcances y las obligaciones de la Ley en la Mesa de Coordinación para Asuntos de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de la Procuraduría General de la República, en las cuales también se plantearon mecanismos para responder a las solicitudes ciudadanas. Al tiempo, la FEPADE intervino en las Reuniones de Trabajo de Comité de Enlaces (Informe Anual de Actividades FEPADE, 2003). Adicionalmente a las obligaciones institucionales, la FEPADE participó en distintos Foros académicos sobre la Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde destacan las Mesas Temáticas y el Ciclo de Conferencias sobre los Desafíos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De esta forma los requerimientos realizados a esta Fiscalía se distribuyen de la siguiente manera:

⁵⁷ Averiguaciones previas; secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; o que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, artículos 13 y 14 de la Ley, y del 30 al 36 del Reglamento.

CUADRO 1. Solicitudes de Acceso a la Información de la FEPADE 2003-2007.

	2003	2004	2005	2006	2007
Solicitudes de Información	13	16	24	12	5

Fuente: Informes Anuales de la FEPADE, 2004, 2005, 2006, 2007.

V. CONCLUSIÓN

La transparencia se ha convertido en uno de los aspectos fundamentales de las democracias modernas y representan la materialización del derecho a la información, incluso es ya un indicador del nivel de democratización de los países. En este concepto convergen factores como la responsabilidad de los servidores públicos y los representantes, a la vez que contribuye a confrontar problemas de corrupción y promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos. No obstante, la instauración de la transparencia en las sociedades implica, por un lado, la creación de leyes y la construcción de conceptos jurídicos que permitan su establecimiento formal que garantice ciertos derechos, pero por el otro, exigen procesos de socialización que estimule a los ciudadanos a ejercer y asimilar este derecho.

Durante su evolución, los cambios más importantes del sistema político mexicano se han centrado en el sistema electoral, atendiendo demandas de equidad e imparcialidad de los procesos electorales, los cuales han apelado, todos ellos, a un principio de “transparencia electoral”, por lo que puede afirmarse que la transparencia ha fortalecido la confianza en la institucionalidad, particularmente las instituciones democráticas,

ha reestablecido la credibilidad de los resultados electorales y, con ello, ha contribuido con la legitimidad democrática.

En un sistema electoral como el mexicano, en el cual está inmersa una fuerte dosis de desconfianza, la transparencia constituye un elemento fundamental que denota el ejercicio imparcial y legal de las instituciones electorales. Actualmente no se puede concebir el ejercicio de las instituciones electorales, sin mecanismos eficientes de transparencia, los cuales puedan responder de manera pronta y precisa los requerimientos que la ciudadanía demanda.

Además el tema de transparencia constituye una prioridad en el ejercicio de las instituciones electorales, tanto es así que en los últimos años se han fortalecido las oficinas responsables de la materia. Un aspecto que se tiene que resaltar, es que el proceso de informar no solamente responde a una demanda social, se han diseñado diversos instrumentos, sobre todo por medios electrónicos, que son alimentados por la información más relevante, de esta forma las instituciones actúan en consecuencia de forma operativa.

No obstante los esfuerzos realizados de transparencia y desempeño apegado a la legalidad, la historia también nos ha dicho que, después de la inmensa cantidad de reformas en materia electoral todavía después de culminar un proceso electoral, siempre se reinan dosis de inconformidad y decepción, pero no implica necesariamente ineficiencia, pues hoy día México cuenta con elecciones veraces, imparciales y confiables.

Por otro lado, los partidos políticos atraviesan problemas y retos difíciles ligados a la transparencia y la rendición de cuentas; no obstante ellos, conocen a la perfección la razón que origina esta problemática, lo que sin duda es un primer, pero fundamental avance en sus trayectorias. Además que esta problemática ha adquirido dimensiones regionales. Para que los sistemas de transparencias cumplan su función, también es deber de los usuarios utilizarlos con responsabilidad y, al mismo tiempo, las autoridades deben responder apegándose a la ley. En este sentido, la responsabilidad es mayor para las instituciones electorales, las que para fortalecer su legitimidad siempre deben actuar con total transparencia y de cara al escrutinio público.

REFERENCIAS

- ACKERMAN**, John (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Working Paper No. 31. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BECCERRA**, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José (1997) *La Reforma Electoral de 1996: Una Descripción General*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECCERRA**, Ricardo y Woldenberg, José (2000) *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas*. México: Cal y Arena.
- BECCERRA**, Pablo (1998) “Las Elecciones de 1997: la Nueva Lógica de la Competencia” en Cansino César. Coord. *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*. México: CEPCOM
- BEHN**, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brookings Institution.
- CABRERO**, Enrique y López-Ayllón, Sergio (2005) “Transparencia y Acceso a la Información en las Entidades Federativas: la Agenda Pendiente” Ponencia Dictada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- CARBONELL**, Miguel (2006) “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- CORZO**, Edgar (2006) “En Busca de Armonía y Equilibrio Constitucional en el Derecho a la Información” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- CUNILL**, Nuria (2006) “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?” en Mezones, Francisco. Ed. *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad*. Guatemala: BID-Instituto Interameri-cano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

- DAHL**, Robert (1971) *Polyarchy; Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DUVERGER**, Maurice (1957) *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ESCALANTE**, Fernando (2004) "El Derecho a la Privacidad". *Cuadernos de Transparencia* No. 2. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ESCOBEDO**, Francisco (2004) "Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública" en Escobedo, Francisco. *México: Poliarquía en Construcción*. México: Universidad Iberoamericana
- FEARON**, James (1999) "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (1999) *Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLORES-TREJO**, Eduardo (2005) "Perfeccionamiento y Clasificación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información" presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Fox**, Jonathan (2000) "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion" presentado en la Conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" Notre Dame: The Helen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8.
- _____ (2002) "La Relación Recíproca entre la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas". *Política y Gobierno* 9 (1): 95-133.
- GUERRA**, Víctor y otros (2002) *PREP 2000. Conteo Rápido*. México: Instituto Federal Electoral.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL** (1995) *Programa Credencial para Votar con Fotografía*. México: IFE-RFE.
- KRISHNAN**, Gopakumar (2001) "Increasing Information Access to Improve Political Accountability and Participation. Mapping Future Actions in Asia Pacific" en Third Annual Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific, Tokyo, 28-30 noviembre.

- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio** (2007) “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública” presentado en la Conferencia Internacional sobre Caudales y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, Ciudad de México 25-27 de abril.
- _____ (2006a) “De la Libertad de Expresión al Derecho a la Información: Crónica de un Derecho en Construcción” en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, Coord. *El Estado Constitucional Contemporáneo*. México: UNAM-IIIJ.
- _____ (2006b) *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- _____ (2006c) “El Poder Judicial Federal y la Transparencia. Crónica de un Derecho en Construcción”. *Revista Latinoamericana de Derecho* 3 (6): 237-62.
- _____ (2006d) “Los Desafíos de la Transparencia” en Merino, Mauricio, Ed. *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____ (2005) *Democracia y Acceso a la Información* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- _____ (1997) *El Derecho de la Información*. México: UNAM & Mc Graw Hill.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; Concha, Hugo y Tacher, Lucy** (2004) *Transparentar el Estado: la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. México: UNAM/USAID.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Posadas, Alejandro** (2007) “Las Pruebas de Daño e Interés Público en Materia de Acceso a la Información. Una Perspectiva Comparada”. *Derecho Comparado de la Información* 9: 21-66.
- NAVA, Salvador** (2006) “El Derecho de Acceso a la Información en el Estado Mexicano. Apuntes de Caso para su Constitucionalización” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- NOHLEN, Dieter** (1995) *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- NÚÑEZ, Arturo** (2001) *El Sistema Electoral Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993) *Reforma Electoral de 1989-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONELL, Guillermo** (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3): 112-26.
- PAUL, Samuel** (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control". *World Development* 20 (7): 1047-60.
- PIERRE, Jon y Peters, Guy** (2000) *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press.
- PESCHARD, Jacqueline** (2005) "Transparencia y Partidos Políticos". *Cuadernos de Transparencia* No 08. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____ (2004) "Democracia Interna de los Partidos Políticos en México" en Varios Autores *Justicia Electoral. Ética, Justicia y Elecciones. Partidos Políticos, Democracia Interna y Fiscalización. Memoria del Primer Curso Iberoamericano*. México: TEPJF.
- SADEK, Maria y Batista, Rosangela** (2000) "The Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms" presentado en la Conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" Norte Dame: The Helen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8.
- SCHEDLER, Andreas** (2004) "¿Qué es la Rendición de Cuentas?". *Cuadernos de Transparencia* No 03. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____ (1999a) "Conceptualizing Accountability" en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc, Eds. (1999) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- _____ (1999b) "Poder y Confianza Institucional: Algunas Hipótesis sobre las Reformas Electorales en México, 1990-1997" en Orozco, Jesús *Ética y Derecho Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV*. México: TEPJF / IFE / IJ-UNAM.

- SARTORI**, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VALVERDE**, Miguel (2004) “Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas: Experiencias en la Unión Europea y México” presentado en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre.
- VILLANUEVA**, Ernesto (2003) *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México: IJ-UNAM.
- _____. Coord. (2000) *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*. México: Universidad Iberoamericana.
- VILLANUEVA**, Ernesto y Luna, Issa. Coord. (2001) *El Derecho de Acceso a la Información: Visiones desde México y la Experiencia Comparada*. México: Universidad Iberoamericana.

TRANSPARENCY IN THE PROCUREMENT OF ELECTORAL CRIMINAL JUSTICE*

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ *

ATTORNEY GENERAL'S OFFICE OF THE REPUBLIC
ATTORNEY'S OFFICE SPECIALIZED IN ADDRESSING ELECTION OFFENCES

AUGUST, 2008

.....
Abstract

This article studies *Electoral Transparency* in Mexico City as per two elements: a) as an institutional obligation and b) as an input to provide more confidence and legitimacy to the election system. Initially, transparency definition and concept are established herein as well as constituent elements. Afterwards, Mexican election system development is explained mainly focusing on making rules and proceedings transparent as well as what they have provided to election legitimization. Finally, context in which FEPADE arises and develops is described hereof. Responsibility that it has as a legal power of attorney authority, as an entity responsible for the Transparency Law, and as a Guarantor State Institution of election lawfulness is explained herein.

.....
* Article for the Editorial Work *Electoral Transparency* of the Institute of Public Information Access of Federal District.

* Degree in Law by the Universidad Anáhuac del Norte. As of January 2007, she has been working as a District Attorney specialized in Addressing Electoral Offenses of Attorney General's Office. E-mail: agomezg@pgr.gob.mx.

Transparency in the Procurement of Electoral Criminal Justice Matter*

ARELY GÓMEZ GONZÁLEZ*

I. INTRODUCTION

In Mexico City, since one decade ago at least, transparency matter sporadically arose from speeches and public discussions. It was presented as a peripheral matter being associated to persuasive purposes too; nevertheless, since no more than one lustrum, this subject gained strength in the political agenda and thus most of its principles and expectations within public management were materialized. Thereafter, transparency has been introduced in institutional courses as an information flow transmitted from government entities to population. In fact, this phenomenon represents one of the most significant communication channels of democratic regimes. Furthermore, level of information openness of a state in some cases has become an accurate referent to measure the level of regime democratic consolidation (Nava, 2006).

In democratic regimes, transparency gives expression to the right to information, which has been authorized owing to political participation because of its importance and significance (Dahl, 1971) for the regime sustainability. Nevertheless, as other fundamental principles, transparency does not conclude with its incorporation and establishment of rules, but it

* Article for the Editorial Work *Electoral Transparency: Legitimacy and Controversies* of the Institute of Public Information Access of Federal District.

* Degree in Law by the Universidad Anáhuac del Norte. As of January 2007, she has been working as a District Attorney specialized in Addressing Electoral Offenses of Attorney General's Office. E-mail: agomezg@pgr.gob.mx.

absolutely depends on its socialization; that is to say that population must acquaint with it, take it up mentally, and exercise it chiefly.

In accordance with this schema, transparency may be seen as a process, which outlines an increasing tendency having a reachable height when, by own initiative, individuals demand to government the exhibition and public openness regarding its decisions and in turn government has necessary resources and capability to address these demands. This could be summarized as a government principle. It would be convenient to say that the end of transparency does not end here; because it provides information so that population may assess and judge behaviors from public officers and representatives; and authorized authorities shall in turn sanction this behavior.

Regarding election processes, transparency acquires determinant roles in different matters. In the main, it accommodated in two issues: first in the election organization processes and election qualification, and second, in the monitoring of institutional decisions in this matter. In regards to organization and qualification, transparency has gained more interest at the extent of the capability to mitigate and clarify election fraud accusations being questioned through regulation instruments; this shall be translated into a real fact to inhibit them. Specifically in the Mexican hegemony party system (Sartori, 1976) though it does not appear with this adjective, the obstacles and mechanisms of regulations incorporated in the election reform appealed to the election transparency so as to confidently and certainly know the process conditions throughout its full length, as well as the final results of the contest. This was carried out with the aim to strength population's confidence. In regards to the monitoring of institutional decisions, transparency matter has been relevant, as it has been formally integrated as an obligation in the election institutions of the country.

Notwithstanding, transparency has been incorporated with more strength in issues regarding inner life of parties -though they are not part of the public domain structure- since population demanded to synchronize its dynamics and approaches for this transparency matter, which represents a transfer from the private field to the public field.

Thereby, this article studies election transparency in Mexico as per two elements: the first one as an institutional obligation and the

second one as the foremost factor to provide confidence and legitimacy to the election system. Initially, in the first section herein some aspects related to the definition and construction of transparency' concept and its constituent elements are described so as to establish analysis framework boundaries. Likewise, some relations of transparency with other concepts are explained too.

Subsequently, second section herein describes the Mexican election system development from the election reforms, between 1990 and 1996. Its objectives were focused on making transparent accessing rules and proceedings of law and how these have contributed with election legitimacy and therefore with those who have governed. Furthermore, it is described growth acquired by political parties -without being public entities in strict sense- according to transparency demands.

Finally, third section herein describes the political context on which FEPADE arose and developed. It is herein described the responsibility of this instance; on one hand as a legal power of attorney instance subjected to the Transparency and Access to Government Public Information Law, and on the other hand as an State institution guarantor of electoral legality aligned to the transparency and openness process as governing cores of democratic regimes.

II. INSTITUTIONAL TRANSPARENCY

In Mexico, no more than one decade ago, matter of public information was kept in secret; we might say that these matters were exclusive for public officers and were completely unavailable for citizenship. There was neither intention nor regulatory obligation to make available, explain or to justify matters with regard to government public performance. Nevertheless, as part of political changing process, demand on information access by society was increasing more and more; thus on 2001, with the establishment of Grupo Oaxaca⁵⁸ started openness process

⁵⁸ "Grupo Oaxaca" name was firstly used by journalist Ginger Thompson (*New York Times*), to refer social movements resulting from National Seminar "Right to Information and Democratic

lasting no more than two years so as to provide formal results with the issuance of the Federal Law of Transparency and Access to Government Public Information Law, which represented an important driving force of Mexico on international standards of quality democracies by two main reasons: first, due to government departments are places where social needs are addressed and solved in a formal way and decisions have more impact in the population, and second, because of transparency has been set up as the main operative force of the right to information.

In a strict sense, López-Ayllón (2007) states that transparency refers to the information flow characteristics: accessibility, opportunity, relevance, verifiability, inclusion, intelligibility and integrity; where accessibility responds to the “How” accessing to information; opportunity to the “When”; relevant to the “Which and How Many”; inclusion to the “Who” (in accordance to the assumption that none of the relevant users should be excluded from access proceeding); verifiability considers mechanisms to corroborate that information corresponds to facts already done; intelligibility implies that information should be presented so as to be clear enough and usable for users, and finally integrity deals with complete information.⁵⁹

Value of institutional transparency relies on the reasoning that a power exercise, with no agreements or obligations regarding the governed, tends to remove natural mechanisms; therefore, power suit is out of rules and institution sphere. Those characteristics take up again dictatorial regime characteristics (O’Donnell, 1998). This fact is translated into the obligation of those who execute power to respond to citizens; that is to say, accountability (*accountability*⁶⁰). Thereby, transparency and accountability

Reform” carried out on May 23rd and 24th, 2001 in Oaxaca. It was convened by the Universidad Iberoamericana, *Fundación Información y Democracia*, Konrad Adenauer’s Foundation, El Universal, the *Asociación de Editores de los Estados*, the *Asociación Mexicana de Editores* and the *Fraternidad de Reporteros de México*. In accordance with one of its organizers and promoters, this Seminary “did not have neither the public nor the private purpose to articulate a deliberative expression like it had now turned into” (Escobedo, 2004). However, this Group managed matter of the right to information in its division of right to public information access, causing two main references of: Federal Law and Institution of that matter.

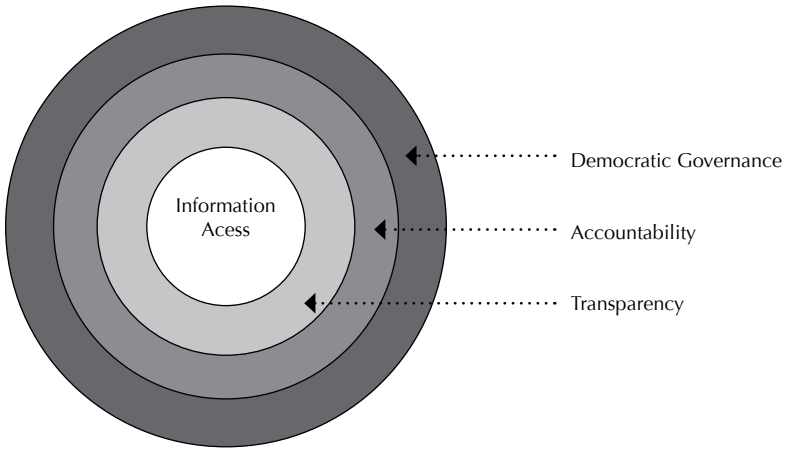
⁵⁹ A high quantity of literature concerning construction of the matter may be consulted at López-Ayllón (1997; 2005; 2006a; 2006b; 2006c; 2006d) and López-Ayllón, Concha & Tacher (2004).

⁶⁰ In English, *accountability* concept comprises the design and implementation of government

are not synonyms, due to the first one is located in a preceding dimension to the second, and this second one comes before government⁶¹.

As represented (Figure 1) central dimension is constituted by fundamental principle of access to information (Carbonell, 2006) and government composes peripheral dimension. However, transparency and accountability, as per this approach, are focal points between both dimensions.

Figure 1: Transparency Schema, Accountability and Governance



Source: Cabrero & López-Ayllón (2005).

programs confined to what we understand as basic “public obligations” that public servants respond for (Ackerman, 2004).

⁶¹ “Governance” might be understood as the efficacy, quality, and accurate orientation of the State involvement in public matters, which contributes with legitimacy. Likewise, *governance* may be related with principles of “good government” or “quality government”. Until few years ago, *governance* was used as a synonym of politic management; however, that concept currently covers institutions and relations involved in the government proceeding (Pierre & Peters, 2000: 1). *Governance* term arising was dated back to 1985, when Hollingsworth and Lindberg published the article “*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour.*” Then, these authors, along with Campbell, edited the book: *The Governance of the American Economy*. In 1990, the term appeared in documents of Social and Economy Board of Europe and on middle 90’s, it appeared in the United Nations documents.

2.1 Access to Information and Transparency

Access to information refers to population's right to know issues with regard to public administration and establishes a set of networks determining relations between society and government. But the right to information access directly impacts the execution of other rights as freedom of speech or association (Villanueva & Luna 2001). Furthermore, it defines most of international standards of fundamental rights in democracies (Nava, 2006: 46).

Openness and governmental information access proceedings arose to directly face two negative aspects for many societies; discretion and State monopoly (Krishnan, 2001), which represent one of the most successful conjugations for corruption⁶². On one hand, discretion refers to the function performance without rules, pre-established execution and operation criteria, and on the other hand, the State monopoly refers to the addressing and solution of social needs exclusive for the State (for example, public security). Although it is convenient to clarify that access to information solves neither regulations nor criteria topics by itself, but it represents the highest incentive for population to monitor decisions. Thus, it might be asserted that lack of transparency is a reason which explains corruption.

Further, purpose to have access in public information is typically associated to its utility, that is to say, not all kind of information is considered as a general interest (Cunill, 2006). For instance, residents of a community are not interested in knowing the quantity of tons collected per week, but they are interested in cleanliness of its own direct environment as it is a factor having direct influence in its quality of life (Parrado, 2005). Moreover, there are some people who consider that, at a further extent; an objective of information access relies on improving quality of life of

⁶² Formula establishes that $C = M + D - A$. where "C" shall be corruption, "M" shall be State monopoly, "D" be discretion, and "A" shall be Transparency and Accountability and it works in accordance with the assumption that corruption is equal to monopoly *more* discretion *less* accountability. A society shall tend to record corruption problems since the State has the monopoly in production and good and services provision, thus these are operated with discretion and there is an absence of efficient transparency and accountability mechanisms.

population (Flores-Trejo, 2005). Finally, information acquires useful sense as population who uses it has influence on public agenda.

An issue having relevance in demands from information access is the comparison with the right to information and the right to privacy, which implies well definition of boundaries between private and public information. This discussion has not been spread in the theoretical approaches only, but it has been a reason to issue legal criteria of first class. In this sense, as stated by Villanueva (2000) in the same way of right to information, privacy right is a fundamental human right that excludes the State, other individuals, and organizations from accessing to information regarding life matters of each person. Perhaps this is the best-defined boundary of information access⁶³

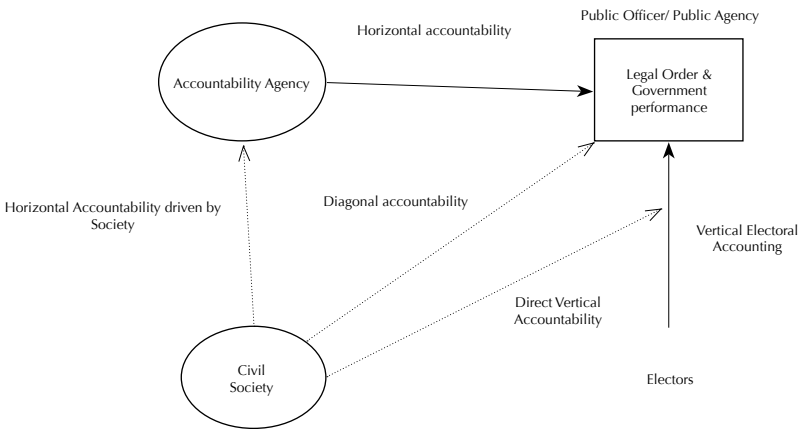
2.2 Accountability and Government Transparency

The relation between transparency and accountability is established as this last one uses the first one as a communication via to spread decisions, criteria and public policies, and thus provide enough information to population so that they may evaluate and judge performance of governors in accordance with compromises they assumed with population before taking up the post by electoral proceedings (Fox, 2002; 2000). Therefore, transparency is not only a required condition of democratic regimes, but it is an active element of government operation that concerns accountability too. As an overview, accountability covers “everything concerning controls and counterbalances for supervision and restrictions of power execution” (Schedler, 2004: 9). In this sense, it is considered in two dimensions; one vertical and the other horizontal. The vertical one refers to those rules and principles which establish relations between governors and population. The horizontal one implies existence of agencies legally authorized to monitor, correct and punish irregularities in the performance of governors and public servants (O’Donnell, 1998: 12).

⁶³ Excellent approaches to debate may be consulted in Escalante 2004. With regard to legal debate it may be consulted in Carbonell (2006), Corzo (2006), López-Ayllón and Posadas (2007), and Villanueva (2000; 2003).

After this approach, it may be asserted to affirm that accountability means, on one hand, to make public servants, officers, and organizations responsible for their acts (Paul, 1992), and also to be responsible for complying with goals early fixed, efficient addressing of social needs by public policies and duly management of public resources (Ackerman, 2004). But on the other hand, accountability is not only related to obligation of politicians and public servants to inform and justify their acts (*answerability*) but with the capacity to sanction those officers and representatives who break certain conduct norms in their public functions (*enforcement*) (Schedler 1999a: 14).

Figure 2: Accountability and Civil Society



Source: Ackerman (2004: 13)

Under this premise, accountability may be grouped in three big categories: finances, impartiality and results (Behn, 2001). The first one deals with finance accounting concerning how money is spent. Second one aims to guarantee fulfillment of ethic order norms.

Third one comprises from fulfillment of public objectives. Hence, both finance accountability and impartiality accountability reflect all matters concerning how government does what it does, which is translated into a control over public officers so that they shall respect regulations. Results accountability allows knowing what is really achieved by governments, “if politics, programs, and activities of government yield results originally planned” (Behn, 2001: 10); that is to say, this last accountability measures success or failure of design and implementation of public policies.

Hence, transparency factor is essential in accountability, since making information available is the first requirement for population to judge government proceedings and so that authority entities may sanction and hold public officials responsible for their acts (Fearon, 1999). Nevertheless, making information available cannot be spread only as an act of public polling having the final purpose to expose, but it tries to guarantee population, in regards with explanations and justifications, about power acts (Peschard, 2005). Finally, transparency and accountability besides providing stronger ties between population and its representatives, it encourages requirements to make public performance more effective and efficient.

III. ELECTORAL TRANSPARENCY: SEEKING POLITIC LEGITIMACY

In comparison with other issues related to transparency, electoral transparency term is not a concept widely discussed, that is why it can be hardly addressed as a central issue, except for some mentions in different studies joined to democratizing and politic liberalization proceedings. Therefore, this section will try to approach to the term identified in some determinant points in the Mexican electoral system evolution towards democratic consolidation (Núñez, 2001). The aforementioned, shall be considered as of electoral reforms in Mexico carried out between 1990 and 1996⁶⁴ therein, expressing that this period represents the most important advance regarding electoral transparency matter, because after

⁶⁴ A description of full process of the reform 1996, both in its legal and political aspects, may be consulted in Becerra, Salazar & Woldenberg (1997).

1988, elections, the absolute majority of the Congress stop being part of a sole politic force.

As it was developed in previous section hereof, government organization public head officers and those of representation posts are obliged to take in consideration the electorate mandate, and at that extent, being judged by society. That schema means a natural incentive by public head officers to create a positive image of performance between public opinion, assuming that its political party may be re-elected next electoral period, but the electorate is able to remove it from this ownership. However, these assumptions demand minimal conditions of democratization, which result inapplicable in authoritarian and semi authoritarian regimes because typically in these regimes, government rules election of organizations.

In this sense, political change mechanic in Mexico (Becerra and Woldenberg, 2000) has been particular since it started, in its development, and closure proceeding (Schedler, 1994b). This has been translated into a difficulty for politics experts in the attempt to classify it (Sartori, 1976; Nohlen, 1995) because two key aspects make it different from other experiences like undeniable political stability and high level of institutionalization.

Nevertheless, there were opening demands by political individuals -opposition basically- it was until late 80's that this concern got more sense and strength. The main fact of change figure on July 6th, 1988 when opposition took up important posts in the Union Congress, and thus compelling most of all members of parliament to include at least two political forces. As of that moment, the antique democratic premise "free and fair elections" left behind intermittent and sporadic presence by fully integrating into the legislative field. Hence, reforms appealed to transparency principles trying to expose and inform about proceedings, decisions, and criteria of electoral proceedings in each of its stages in which civil society recorded important organization strategies too, which started to position and include demands to political parties.

As per this approach, two main aspects of Mexican electoral system may be emphasized: One is related to electoral process development and the second to inner life of political parties. With regard to the electoral

process development, Schedler (1994b) identifies three aspects, and if may be possible I would add a fourth one: 1) Clean vote tally, 2) Fair electoral contest, 3) Impartial resolutions to the post-election disputes, and 4) A reliable and truthful electoral roll. Regarding political parties, demand to make transparent rules and proceedings of these political institutions -without strictly being public organizations- highlights.

3.1 ELECTORAL PROCESSES

a) Clean Vote Tallies

Derived from question about electoral results of president election in 1988,⁶⁵ in the electoral reform of 1990, the Federal Code of Electoral Proceedings and Institutions (COFIPE) obliged the General Director of IFE to make immediately available preliminary results of elections based on polling and digital acts of each polling box. In 1991, IFE created the *Preliminary Results Information System (SIRE)*,⁶⁶ - previous to the *Preliminary Electoral Results Program (PREP)* -with the purpose of having accurate results at the moment they arrive to the local venues of IFE.⁶⁷

⁶⁵ During president elections dated on July 6th 1988, information about polling results stop being available few hours after starting the publishing stage. In that moment, authorities did not provide any official explanation, but it was said that computing system in charge of collecting election results was “down”. That incident created some interpretations regarding the election results and stronger questions regarding vote tally.

⁶⁶ Proceeding of this system worked as follows: when polling booth results were collected, they were read aloud by electoral authorities in each district; immediately this read was recorded and input in a printed document delivered by fax to SIRE venue, where having personnel in charge of receiving information and responsible to verify it. Then this information was delivered to an area responsible for input, afterwards it sent it to a responsible person for processing and integrate all information and in turn to deliver it to IFE’s authorities, political parties, and communication media. It is important to mention the implementation of strict security mechanisms in computers used to input and processing information as customized keys of operators and exhaustive logs of movements performed by each one. Identification verifiers were established as well per each pooling booths, like integration of number components of geographic location (Guerra, 2002).

⁶⁷ By following proceeding PREP could have results as polling booths closure was taking place: source document was the first copy of polling. It was created by polling booth officers in presence of representatives of political parties. This copy was separated and introduced in a “PREP envelope” which was remitted to district boards issued by the president of board of directions of each polling booth. General coordination of PREP generated a distribution network integrating Stockpile Centers and Data Transmission (CEDAT), located in each district, which issued information by

Thereafter, this fast tally mechanism had met expectations and gained legitimacy because of adjustments and modifications on organization proceedings in all subsequent federal elections. Keep in mind that this instrument had been replied by all local electoral authorities of the country so that nowadays all federal, state, and municipal electoral processes have a similar polling mechanism.

Undoubtedly, PREP gave a certainty dose to the vote tally system. Likewise, this system provided confidence for election days because of the sophisticated statistics methodology with high representative levels. Someone even ascribes most of peaceful electoral coexistence to this safe computer mechanism.

Electoral reform of 1993 planned in turn four main aspects regarding election days: i) it introduced regulation of national electoral observers; ii) it incorporated that pooling booth employees were to be pulled out twice; iii) it established certification for indelible ink; and iv) it prohibited to schedule meetings or public acts of electoral proselytism on election day, among other modifications. These aspects were incorporated into others such as certification and authentication proceedings of ballot paper and transparent ballot box.

Whereas, reform of 1994 increased rights of national observers (who were able to see not only polling days, but all process stages and its accreditation may be performed by group). Concept of “foreign visitors” was accepted. This reform reduced maximum number of specified polling booths by district (from twelve to five) with the purpose of clarifying questions about irregular management caused by the absence of listing of citizens in those polling booths.

b) Fair Electoral Contests

Within the strongest questions to the regime, weakness and dependency to the government by electoral institutions came up,

telephone with Remote Input Terminal devices (TCR). Then it was installed a National Center of Preliminary Results (CENAPREP) and alternate center to cover any contingency. Finally, it is important to mention that like SIRE, PREP had different security mechanisms and audits sometimes before and after election days (Guerra, 2002).

which were considered as a distrust in results on one hand because of government's control over the organization, and on the other because of election qualification relied on the legislative organ, having a questioned dependency on Executive Power. Thus, Mexico required an institution acting as an impartial arbitrator thereafter. So as to meet this, it was necessary that institution design, from the beginning, did not have common interests with political individuals directly or indirectly.

As a response, electoral reform of 1990 (Núñez, 1993) caused modifications in article 41 of the Constitution and created the COFIPE,⁶⁸ which established regulations on the new Federal Electoral Institute (IFE) acting as an autonomous organization with own patrimony in charge of election management.

Electoral reform of 1993⁶⁹ removed self-qualification principle of Legislative Branch, authorizing IFE board to issue statement of elections' validity and to grant corresponding certificate of majority to deputies and senators. Furthermore, some requirements were included to take up the IFE's General Director post: i) this person shall not have been a national or state leader of any political party; ii) shall not have had any post of popular election in five prior years, and iii) shall not have been president of national committee of any political party.

Reform of 1994 adjusted article 41 of the Constitution. It modified the way to elect, until that moment, to magistrate councilors. This change, among other aspects, included new appointments of "population" councilors.

With regard to COFIPE,⁷⁰ it was established that new population councilors shall not be lawyers. Furthermore, they were not suggested

⁶⁸ On October 1989, Constitutional Reform was passed and on July 1990 new COFIPE was approved as well, thus eliminating Electoral Federal Code.

⁶⁹ During August and September of 1993, reforms on six articles of Constitutions and 252 articles of OFIPE were approved. Approval of reform on article 82 of the constitution, regarding requirements to be a candidate for the Republic Presidency introduced possibility that a Mexican person by birth, but being son of a not-Mexican parent may aspire to become the President of the Republic (reform that enter into force until December 31st, 1999).

⁷⁰ On May 1994.

by the President anymore, but by parliamentary groups which used to elect by majority (two third parts of Deputies Chamber).⁷¹ Likewise, it was established equal representation of parties in all IFE's boards (one representative per political party) only with speaking right, and quality vote of General Board president (Minister of the Interior) was eliminated. Hence, it increased participation of population councilors in the decision-making process of IFE councilors. Local and district councilors would integrate, with speaking right, a member of the respective board (the executive who acted as a president).

Reform of 1996 completely eliminated Executive Branch representation from General Board of IFE, thus Minister of Interior was then excluded when Legislative Branch representatives could not vote anymore. From that reform, General Board of IFE was integrated by a President Councilor and eight Electoral Councilors (removing the adjective of citizens) with speaking right. In this reform proceeding, Executive Secretary concept was created, which would concentrate powers previously performed by general director and general secretary, their appointment demanded consensus of majority of congress suggested by the President Councilor. Further, some permanent commissions were included by which councilors would monitor work of executive departments (each councilor would be in charge of the commission monitoring work of executive departments, so that executive directors would integrate in the respective commission as technical secretaries).

Electoral councilor appointment was established at the suggestion of councilors with high level in local and district meetings. Thus, a councilor commission for members of General Board was created to receive and assess parties' oppositions against president councilor in a district and local level.

With regard to the campaign matter and political parties, reform of 1993 established limits on campaign expenses when political parties having fewer votes than 1.5 percent lose registry (if parties participate in a coalition in two consecutive or immediate elections). Hence, this

⁷¹ Deputies Chamber appointed new councilors on May 24th who integrated in the Board on June 3rd, two months and a half previous to election days on August 21st.

reform improved limitations to integrate coalitions in two senses: On one hand, coalition representation was restricted to IFE organizations, and on the other hand it established that enjoyment of prerogative in radio and television was applied as per high number of votes for the coalition party in prior election, when in addition, time for political parties and companies fees, which should not exceed the publicity costs.

Similarly, this amendment redesigned the financing models, both public and private;⁷² whose premise used to establish, under any and all considerations, that public financing should always prevail over private financing. Also, the Federation's powers, states, municipalities and public agencies in general were strictly forbidden to provide donations to political parties. In this sense, the audit measures imposed over the income and expenses of the political parties were established for the first time.

On the other hand, the 1996 amendment, eliminated the conditional registration for political parties, leaving the definitive registration as the only way to pursue registration⁷³ and the minimum percentage for a political party to maintain their registration and prerogatives was raised from 1.5 to 2 per cent. Particularly, regarding the financing structure (Becerra, 1998), the amendment established 3 entries: i) for permanent common activities; ii) for activities related to obtaining votes during electoral process;⁷⁴ and iii) for activities exclusive of the political parties as entities of public interest, comprised basically of political education and training activities, as well as research and publishing tasks.

⁷² Private financing is basically comprised of entries from sources such as militants, supporters, self, and financial returns.

⁷³ The registration design changed from a mandatory enrollment of 3 thousand members distributed over at least 16 entities, to an enrollment of 300 members distributed over 10 entities, and no longer is the evidence thereof required to be shown in half of the districts, but only in one third of them (100). On the other hand, the 0.13 percent of the preceding election poll was set as numeric criterion for the politic parties (previously, 65 thousand members throughout the entire National territory were required).

⁷⁴ In both cases, a 30 per cent of the total public financing would be equally distributed between the political parties and the remaining 70 per cent would be granted depending on the votes obtained during the previous election.

c) Impartial Resolutions of Post electoral Disputes

As to the demand for impartial resolutions for electoral conflicts, the 1990 amendment created the Federal Electoral Court (*Tribunal Federal Electoral*, or TRIFE), granting it more powers than the Contentious Electoral Court (*Tribunal de lo Contencioso Electoral*) and kept the electoral colleges in full force and effect as the last electoral assessment resort.

Meanwhile, as a result of the disappearance of the auto qualification principle, the 1993 amendment, constituted the TRIFE as the “maximum jurisdictional authority in Federal electoral matters” and in addition to the existing central and regional courtrooms, a second instance courtroom was incorporated. This new courtroom was in charge of ruling on the reconsideration resort which could be used by the parties to challenge the decision of the central and regional courtrooms.

Perhaps, the 1996 amendment represented one of the most significant modifications regarding the Electoral Court, adding this Court to the Federation’s Judiciary Power (*Electoral Court of the Judiciary Power of the Federation*, or TEPJF), which would have full federal and regional authority and the power to rule over challenges against potential acts by the electoral authorities). This new jurisdictional organ would be comprised of a Superior Courtroom – with the functions of a court of appeal, integrated by seven magistrates, and located in Mexico City – and five Regional Chambers that worked as lower courts only during electoral processes – integrated each of these Regional Chambers by three justices and located in the capital cities of each and every voting department.⁷⁵

Likewise, the Challenging Method System General Act was passed to match the new features granted to the TEPJF. These adjustments recalled four methods existing in the COFIPE and created two new resorts: i) the application for revision; ii) the appeal; iii) the motion for reconsideration (previously called “objection resort”); iv) the application for reconsideration; v) the trial for the protection of the citizens’ political-electoral rights; and vi) the Constitution-conformity trial. Under these

⁷⁵ The Senate assigns the justices based on the vote of the qualified majority (two third parts), by proposition of the National Supreme Court of Justice (Suprema Corte de Justicia de la Nación, or SCJN).

provisions, the Superior Chamber of the Court would be in charge of making the final count of the presidential election and, once the motion for reconsideration trials have been solved, said Chamber must make two significant statements: the validity statement and the confirmation of the elected President.

The other relevant aspect was embodied by granting specific electoral powers to the SCJN, basically including: i) deciding about the construction of a constitutional precept regarding electoral matter, which may have been pronounced by any of the Court Chambers –through a thesis contradiction–; ii) resolving unconstitutional actions initiated by political parties against federal or regional electoral laws by tackling nine minimal conditions that should be satisfied by Electoral constitutional and regional Laws.

d) One Reliable and Truthful Electoral Poll

On May 1990, the Program “*Credencial para Votar con Fotografía*” (IFE, 2005) represented the beginning of one of the most important electoral transparency mechanisms in Mexico, which was actually aiming at achieving a *fresh start* in the integration of the electoral poll, i.e., the information contained in the previous electoral polls was excluded.⁷⁶

One year later, based on what was established on the COFIPE, Article 164, the political parties expressed their interest in creating a voting card where the citizen’s picture were included through a new program named: “*Depuración Integral del Patrón y la Credencial para Votar con Fotografía*” (“*Complete Cleaning of the Electoral Poll and the Voter’s Photo I.D. Card*”, IFE, 2005). This interest was visible in the covenant reached by the IFE’s General Council,⁷⁷ which presented: i) completely cleaning the electoral poll; ii) the issuance of the voter’s photo I.D. card; iii) granting an additional value to this I.D. as an identification document

⁷⁶ This event included visiting approximately 16.5 million houses distributed all over the National territory, with the goal of obtaining first-hand information on every citizen, as well as delivering the ID’s, still deprived of a picture. In this sense, the fact that even four visits were made to each house comes out. The goal was to have every voter registered in the Electoral Poll. 39,239,117 voters were enrolled (IFE, 2005).

⁷⁷ During the session of April 30th, 1992.

for several institutional procedures; iv) conditioning that only the citizens who personally attend to the IFE's modules would obtain this card, and; v) providing the Voters Federal Registration (*Registro Federal de Electores*, or RFE) data base and images to create a National Citizen Registration System (*Registro Nacional de Ciudadanos*) –which has not been created to date.

Following these events, the addition of the COFIPE's 17 and 18 transitory articles decree was approved,⁷⁸ establishing that for the 1994 Federal Elections, a new voting card would be issued and that every and all citizens should go to the IFE's module with an official ID to get this voter's I.D. card; it was also determined that the electoral section would be progressively renumbered. Finally, these articles provided the politic parties with the authority and power to monitor and supervise the poll, parting from the criteria approved by the RFE National Surveillance Commission (*Comisión Nacional de Vigilancia*).

As part of the 1993 and 1994 amendments to the COFIPE, the RFE developed a national campaign in the media to provide information and guidance to the citizens on the new terms and procedures to obtain the card. It's worth mentioning that this strategy included press, TV and radio messages, as well a graphic strategy.

3.2 TRANSPARENCY AND POLITICAL PARTIES

As stated in the Institutional Transparency Section, transparency is a necessary condition for any Democracy. Hence, any institution that claims to be democratic is necessarily compelled to be transparent. This argument explains that the transparency demands coming from the civil society have surpassed the Governmental border, thereby affecting the political parties (Krishnan, 2001). This statement makes sense when most of the political parties are understood as civilian organizations which concentrate common interests on themselves and which establish a

⁷⁸ During the session of July 12th, 1992 of the Honorable Union's Congress (H.Congreso de la Unión).

political project, submitted to the voters' consideration and, if approved by the majority, they execute political power (Peschard, 2005).

It is important to keep in mind that the political parties are practically as ancient as the democratic governments. In fact, it's impossible to understand these governments without the existence of political parties. Duverger (1957: 32-35) claimed that the origin of the parties follows two big reasons: i) an internal character that is found within the proper representative assemblies whose purpose was to organize different opinion tendencies; and ii) an external character that implied different groups and interests in the society and pretended to present them with political representation. As a whole, "the reason of the political parties was, and still is, to give a body and a political expression to a tendency, philosophy or group, resulting from the divisions" (Peschard, 2005:20). Besides, the political parties have been the ways by which the citizens have enforced some of their political rights (freedom of association and freedom of speech, for example).

What explains that the political parties are "trapped" between the Civil Society and State spheres? On one hand, the political parties work as a mean of citizen representation, but at the same time, this task is performed through governmental and legislative agencies, which are located in a strictly public context and, consequently, in a context which compels such agencies to accountability. That is why, in legal terms, the political parties are defined as entities of public interest and not as agencies or public organs. This is explained because forming part of the State does not imply forming part of the government.

On the other hand, the nature of the activities of the political parties locates them in a space where the public interests converge, which requires them to conduct and place their performance under transparency and accountability standards. This is considerably stronger in sprouting democracies, since not restraining political parties to such standards can put at risk the implementation of democratic values and, in the worst-case scenario, the government's legitimacy.

Under this scheme, it becomes interest to make clear that the topic of transparency constitutes a transversal axis that goes through two contexts surrounding the political parties –internal and external- and takes root in

political organizations and in the system of political parties. Referring to the earlier point, Peschard (2004:137) sustains that, “during the last 25 years in which the claims for democracy in Mexico were centered on the electoral files, the political parties topic turned its attention to the external process, i.e., the debate supported the matters related to the political party system and the conditions of fair competition”. However, presently, after Mexico has built a reliable electoral system with solid institutions, the demands have turned towards the internal life of the parties, which has constituted a challenge to guide their efforts towards internal democratization processes.⁷⁹

All the abovementioned has caused the political parties to be promoted with their respective nuances and distinct ideologies: i) the creation of internal electoral process to choose the leaders and candidates, which directly includes militants and citizens; ii) the creation of special commissions in charge of guaranteeing the respect for the political rights of the militants as part of their organizational structures; and iii) the creation of rooms in their candidacies for previously marginalized groups (mainly women).

Regarding their external life, the political parties are facing the challenge implied by their position under the lights of the public opinion. As a few examples, in 2001, the Government Ministry’s National Survey on Political Culture (*Encuesta Nacional sobre Cultura Política de la Secretaría de Gobernación*), showed that the number of people who think the political parties are not necessary has grown up; in 2004, the Global Corruption Barometer published that one part of the citizens locate political parties within corruption topics; in 2005, this same source revealed that the citizens continued to be pessimistic to this matter.

Undoubtedly, this data reflects a big challenge for the political parties. However, at the Ibero-American Forum on Political Parties,

⁷⁹ On 15 and 16, 2003 [sic] in the city of Puebla, the first Iberoamerican course on “Electoral Fairness and Elections. Political Parties: Internal Democracy and Taxability” (“Justicia Electoral y Elecciones. Partidos Políticos: Democrática Interna y Fiscalización”) was celebrated, which destined an exclusive module to address the internal democracy and taxability of these political institutions. This course offered good and numerous speakers. The Summary of the course can be found in Varios Autores (2004) Justicia Electoral. Ética, Justicia y Elecciones. Partidos Políticos, Democracia Interna y Fiscalización. Memoria del Primer Curso Iberoamericano. Mexico: TEPIF.

which took place in the city of Cartagena, Colombia, from November 23rd and 25th, 2003, a survey was raised among representatives of Latin-American political parties, which showed a generalized coincidence on the fact that the most serious problems they face are: i) lack of citizens' trust (76 percent); ii) failure to perform a better economical and social management (63 percent); and iii) lack of transparency which has related them to corruption acts (63 percent).

Similarly, the respondents also agreed that, on one hand, there is a need for the “development of capacities to find and implement public policies to effectively respond to the population’s demands” and, on the other, the importance of “transforming the traditional structures into real representative organizations with open and democratic mechanisms for the election of representatives”⁸⁰. In this sense, the respondents considered that both the financing of campaign and parties and the access to the media (78 per cent) ought to be a priority in the transformation process.

Nonetheless, the topic of training and renovation on political leadership (80 per cent) was the most important aspect in the internal reforms by the parties; followed by the incapacity to produce effective short-term results (78 per cent); finally, the last question has to do with the lack of connection between them and other social entities, primarily the media (70 per cent), the private sector (63 per cent), the unions and groups of interest (59 per cent) and the ONG (48 per cent).

As the aforementioned figures reveal, a significant part of the problems faced by the political parties are associated with their relationship with the citizens, which certainly amplifies the alarm due to the representative nature of these organisms regarding the society they aim to serve. Nevertheless, the Ibero-American Forum on Political Parties also showed that these political institutions are aware of their problematic, and above, they all agree on it, which also reflects the principal and maybe the most important step to correct and restore those issues.

⁸⁰ Even the event chronicles mention that one attendant said that “when the promises during the campaign do not correspond to the actual action, there is the feeling that the politicians are corrupt or lie to win the elections”.

Most probably, political parties will design and execute working programs to aim at a closer relation with the citizens, which would have the goal of improving the perception of the public opinion on the parties. The main advance in this topic has been achieved through efficient and effective public policies, as well as through a good better performance; but certainly, all the tasks that the parties develop should be subject to the principles of transparency and accountability. Even if this measure does not fully guarantee the improvement at the citizen's eyes, it may be enough to stop their image from declining even more.

IV. THE FEPADE AND THE TRANSPARENCY: BETWEEN THE PENAL OBLIGATIONS AND THE TASKS OF ELECTORAL LEGITIMACY.

The Specialized Attorney General's Office (*Fiscalía especializada*) on addressing electoral offenses (FEPADE) was created by presidential decree on July 19th, 1994 with the goal of investigating and prosecuting federal electoral offenses as part of the integral amendments in electoral matter. In this context, the FEPADE was born as an electoral legality guarantor institution that fights against this kind of criminal conducts.

The prosecution was made part of the structure of the Attorney General's Office of Mexico (*Procuraduría General de la República*, or PGR) as a specialized agency, bestowed with technical autonomy⁸¹ with whole self-determination authority over its resolutions and legal acts. All this gave said institution independence to guarantee an adequate development of the electoral public function. Besides, the FEPADE was in charge of the obligation to give the IFE a monthly briefing regarding the state of its most significant issues. The target was to cover the gap that neither the IFE nor the TEPJF could fill.

⁸¹ Technical autonomy means that the act has full power to integrate and resolve criminal investigations on federal electoral penal matter, as well as to intervene in the legal and juridical protection processes where such act has authority, with entire independence of the PGR, which means that the prosecutor's actions are not subject to approval, review or correction by the central units of said agency (FEPADE, 2007, Carpeta Normativa: 23).

The electoral penal justice constituted then the third element of the electoral justice, completing thereby the previously designed management and jurisdictional tasks. However, the penal amendments in electoral matter haven't followed the same course as the electoral amendments, because since their creation in the Penal Code, only three changes can be identified. The first one, in 1990 when these conducts were moved from the Federal Electoral Code⁸² to the Federal District's Penal Code in State Matter and for the rest of the Republic in Federal Statute Matter. This change is explained by juridical techniques and systematic reasons. In this sense, the Title Twenty-Fourth, Electoral and National Citizen Registry Crimes" (*"Delitos Electorales y en Materia del Registro Nacional de Ciudadanos"*) was comprised of 10 articles (from 401 to 410).

The second of them, in 1994 with the amendment that adjusted certain conducts on the basis that they were incomplete and in some cases reiterative, while omitting other conducts registered in the 1991 electoral process: in this sense, this amendment established, in all cases, a double sanction imposed on electoral criminals, i.e., a freedom-depriving sentence and a monetary sentence, except for religious ministers, and on people who had been elected as representatives and/or senators but who were not showing up to fulfill their tasks without justified cause. Also, Articles 411 to 413 were added.

Finally, in 1996 an amendment was made which adjusted the description of some conducts established in Article 403, modified some parts of Article 405, adjusted the wording of Article 406; and added the Fraction IV to Article 407.

⁸² With the goal of injecting legality to the Mexican electoral system, even though it was not facing a crisis at the moment it was experiencing a deterioration period, the 1977 amendment implemented modifications to the Constitution and provided the Federal Law of Political Organizations and Electoral Processes (*"Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales"*, or LFOPPE) which introduced important aspects such as the structure of the freedom-depriving sentences to those who commit certain conducts, which was still in force in the electoral codes until the creation of the Federal Electoral Code (Código Federal Electoral), precedent of the COFIPE. In the Special Commission's researches for the public consultation over the electoral reform and the celebration of the National Political Parties which took place in 1989, two different tendencies were born: the first one established that the management faults and the electoral crimes should be kept under the same legislation –as it had been happening– and the second established that only the management faults should be kept under the legislation, referring electoral crimes directly to the Penal Code with absolute autonomy.

It's not randomly that the amendments to the Penal Code in electoral matter and the creation of the FEPADE took place in the same years in which the electoral amendments were approved (1990, 1994, 1996), since despite their strictly penal nature –task constitutionally developed in the context of the Executive Power-, the performance of the FEPADE is framed within an electoral-political context. This double feature is translated into one double responsibility, particularly regarding the topics of transparency and explanation of results; on one hand, as public institution, this Attorney General's Office is subject to the obligations of the Transparency and Access to Public Governmental Information Law (*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, or LFTAIPG), approved in the year 2002 but also, as an organ in charge of ensuring electoral legality, the FEPADE is responsible in contributing to the process of openness and transparency demanded by high-quality democracies and which goal is the legitimization and consolidation of our democracy.

As we can see, the FEPADE is immersed between the penal and electoral spheres (Sadek y Batista, 2000). The autonomous and impartial nature of the institutions linked to the electoral procedures claims for transparency and open processes with democratic inertia, although public opinion usually associates transparency-related responsibilities of the FEPADE with the IFE or the TEPJF, instead of relating them with the formal obligations of the PGR and justice proctorship.⁸³

The Fraction I, Article 6th of the Constitution states that:

All the information in possession of any federal, state or local authority, entity, organ and federal organism, is of public domain and it can only be temporally classified for public interest reasons in the terms established by the Law. In the construction of this right, the maximum revelation principle must prevail.

⁸³ This fact was translated as inconformity and express accusations such as: "Fepade is not fulfilling the transparency obligation in its activities" and "The Fepade (...) is not having transparency in its activities" (La Jornada September 3rd 2007). Based in research: Transparency in the Fepade: a Citizen's analysis on the information available at their internet site. Co-edited by the International Woodrow Wilson Center for Academics and Fundar Associates.

The LFTAIPG establishes a transparency obligation list for each and all government dependencies and entities;⁸⁴ and also, this law defines all the government information as public and compels to favor this “revelation principle” over the principle of classification. That is why each entity must periodically publish all the information on their functions, budgets, transactions, personal, wages, reports and internal memos, and contracts, as well data on the agreements and assignments possibly performed by them. Besides, this law gives the citizens the right to ask for information that has not been made public, and to start a legal action against any entity that denies such information.

For this reasons, in general terms, it can be said that the LFTAIPG goals are: i) to give transparency to public management; ii) to favor the government’s explanation of results before the citizens; and iii) to contribute to Mexican democratization (Valverde, 2004): However, this same law establishes restrictions on public information categorized as “classified” and “confidential”. The classified information refers to all which may compromise national security, public security and national defense; information which may put in danger the economic and financial stability of the country; information which may put in danger the life, security or health of any individual; and also, information that could damage law enforcing activities, prevention or prosecution of crimes, enforcement of justice, collecting of taxes, migratory control operations, juridical and management processing strategies.^{85,29}

The confidential information refers to particular personal data provided as such, when individuals have the right to handle their

⁸⁴ The Institute of Public Information Access of Federal District (IFAI), created in 2003, is the instance in charge of observe the application of this law and which mission is to guarantee the access to the government information, create a transparency culture and Project citizen’s private and personal data. The IFAE has operative, budget and decision autonomy, regarding to other public managing organs; as well as has faculty to know without restrictions all the information that an entity or government dependency possess and resolve the applying resources promoted by the citizens regarding information asked.

⁸⁵ Previous investigations, commercial, industrial, fiscal, bank, fiduciary or other considered as such secret by legal disposition; judicial or administrative procedures followed as a trial files; responsibility procedures of the public servers, as long as non definitive managing or jurisdictional end had been sentenced; or that has opinions, recommendations or points of view that take part in the public servitor’s deliberative process, until the final decision has been made, 13 and 14 Law’s articles and 30 to 36 Regalement’s articles.

information as private and when that individual’s consent may be required for the distribution, revelation or marketing of such information.

To this respect, it must be stressed that since the first moment the LFTAIPG was applied, the FEPADE moved forward and paid special attention to all meetings where Law’s reaches and obligations were discussed at the Attorney General’s Office of Mexico’s Coordination Table for Transparency and Access to Public Governmental Information (*“Mesa de Coordinación para Asuntos de la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”*), wherein mechanisms to answer the citizens’ demands were stated. Simultaneously, the FEPADE participated at the Links Committee Working Reunions (*“Reuniones de Trabajo de Comité de Enlaces”*, FEPADE Annual Activity report, 2003).

Additionally to the government obligations, the FEPADE participated in many Transparency and Public Information Access Academic forums, where the Debate Tables and the Conference Schedule on the challenges faced by the Transparency and Access to Public Governmental Information Act show out. In this sense, the requirements demanded to this Attorney General’s Office are distributed as follows:

CHART 1. FEPADE 2003-2007 Information Access Demands

	2003	2004	2005	2006	2007
Information Demands	13	16	24	12	5

Source: FEPADE Annual Reports, 2004, 2005, 2006, 2007

V. CONCLUSION

Transparency has become one of the fundamental aspects in modern democracies and represents the embodiment of the right to be informed; even now, it is considered a country's democratization indicator level. In this concept, factors such as public servers and representatives responsibilities fulfillment meet, and at the same time, they contribute to face corruption problems and promote citizenship participation in public matters.

Nonetheless, transparency in the society implies, on one hand, the creation of laws and juridical concepts which may allow their formal implementation and guarantees certain rights, but on the other, transparency in the society also demands socialization processes that encourage citizens to adopt and make use of this right.

During its evolution, the most important Mexican political system changes have been focused on the electoral system, attending equity and impartiality demands of the electoral processes, all of which have appealed to an "electoral transparency" principle. Hence, it can be affirmed that transparency has strengthened trust on the institutions, especially democratic organs, it has reestablished the trust on electoral results and, consequently, it has contributed to democratic legality.

In an electoral system such as Mexico's, in which a great feeling of suspicion exists, transparency constitutes a fundamental element which symbolizes the impartial and legal performance of the electoral authorities. Presently, the performance of electoral institutions cannot be conceived without efficient transparency measures which may be able to respond quickly and accurately to citizenship demands.

Also, the transparency topic constitutes a priority in the performance by electoral institutions. Hence, in the past few years, the offices in charge of this matter have been strengthened. One aspect that must be highlighted is that the informing process does not respond only to a social demand. Many tools have been designed, above all electronically, which are fed by the most relevant information. As a result, the institutions act operatively.

Despite the legal transparency and performance efforts which have been made, history has also taught us that, after the huge amount of amendments in electoral matter, after finishing an electoral process there are always sings of disappointment and disillusionment. But this does not necessarily imply a feature of inefficiency, because presently, Mexico has truthful, impartial and trustworthy elections. On the other hand, the political parties are coming through hard problems and challenges associated to their transparency and explanation of results. However, they are well aware of the reason that has originated this problem, which is a key step in their actions. Besides, these problems have been recently limited to regional spheres.

For the transparency systems to achieve their goals it is also each individual's duty to use them with responsibility and the authorities must provide lawful answers. Hence, the responsibility is bigger on the part of electoral institutions, which must always act with total transparency and facing the public in order to build up their legality.

REFERENCES

- ACKERMAN**, John (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Working Paper No. 31. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BECCERRA**, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José (1997) *La Reforma Electoral de 1996: Una Descripción General*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BECCERRA**, Ricardo y Woldenberg, José (2000) *La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, Partidos y Reformas*. México: Cal y Arena.
- BECCERRA**, Pablo (1998) “Las Elecciones de 1997: la Nueva Lógica de la Competencia” en Cansino César. Coord. *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*. México: CEPCOM
- BEHN**, Robert (2001) *Rethinking Democratic Accountability*, Washington: Brookings Institution.
- CABRERO**, Enrique y López-Ayllón, Sergio (2005) “Transparencia y Acceso a la Información en las Entidades Federativas: la Agenda Pendiente” Ponencia Dictada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- CARBONELL**, Miguel (2006) “El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Fundamental” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- CORZO**, Edgar (2006) “En Busca de Armonía y Equilibrio Constitucional en el Derecho a la Información” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.
- CUNILL**, Nuria (2006) “La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo Construirle Viabilidad?” en Mezones, Francisco. Ed. *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad*. Guatemala: BID-Instituto Interameri-cano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

- DAHL**, Robert (1971) *Polyarchy; Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DUVERGER**, Maurice (1957) *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ESCALANTE**, Fernando (2004) "El Derecho a la Privacidad". *Cuadernos de Transparencia* No. 2. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ESCOBEDO**, Francisco (2004) "Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública" en Escobedo, Francisco. *México: Poliarquía en Construcción*. México: Universidad Iberoamericana
- FEARON**, James (1999) "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Przeworski, Adam; Stokes, Susan y Manin, Bernard (1999) *Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLORES-TREJO**, Eduardo (2005) "Perfeccionamiento y Clasificación de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información" presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Fox**, Jonathan (2000) "Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion" presentado en la Conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" Notre Dame: The Helen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8.
- _____ (2002) "La Relación Recíproca entre la Participación Ciudadana y la Rendición de Cuentas". *Política y Gobierno* 9 (1): 95-133.
- GUERRA**, Víctor y otros (2002) *PREP 2000. Conteo Rápido*. México: Instituto Federal Electoral.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL** (1995) *Programa Credencial para Votar con Fotografía*. México: IFE-RFE.
- KRISHNAN**, Gopakumar (2001) "Increasing Information Access to Improve Political Accountability and Participation. Mapping Future Actions in Asia Pacific" en Third Annual Conference of the ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific, Tokyo, 28-30 noviembre.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2007) “Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública” presentado en la Conferencia Internacional sobre Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, Ciudad de México 25-27 de abril.

_____ (2006a) “De la Libertad de Expresión al Derecho a la Información: Crónica de un Derecho en Construcción” en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, Coord. *El Estado Constitucional Contemporáneo*. México: UNAM-IIIJ.

_____ (2006b) *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.

_____ (2006c) “El Poder Judicial Federal y la Transparencia. Crónica de un Derecho en Construcción”. *Revista Latinoamericana de Derecho* 3 (6): 237-62.

_____ (2006d) “Los Desafíos de la Transparencia” en Merino, Mauricio, Ed. *Los Desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

_____ (2005) *Democracia y Acceso a la Información* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____ (1997) *El Derecho de la Información*. México: UNAM & Mc Graw Hill.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio; Concha, Hugo y Tacher, Lucy (2004) *Transparentar el Estado: la Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. México: UNAM/USAID.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Posadas, Alejandro (2007) “Las Pruebas de Daño e Interés Público en Materia de Acceso a la Información. Una Perspectiva Comparada”. *Derecho Comparado de la Información* 9: 21-66.

NAVA, Salvador (2006) “El Derecho de Acceso a la Información en el Estado Mexicano. Apuntes de Caso para su Constitucionalización” en López-Ayllón, Sergio. Coord. *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un Debate Necesario*. México: UNAM/IFAI.

NOHLEN, Dieter (1995) *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

- NÚÑEZ**, Arturo (2001) *El Sistema Electoral Mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993) *Reforma Electoral de 1989-1990*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'DONELL**, Guillermo (1998) "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3): 112-26.
- PAUL**, Samuel (1992) "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control". *World Development* 20 (7): 1047-60.
- PIERRE**, Jon y Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Londres: MacMillan Press.
- PESCHARD**, Jacqueline (2005) "Transparencia y Partidos Políticos". *Cuadernos de Transparencia* No 08. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____ (2004) "Democracia Interna de los Partidos Políticos en México" en Varios Autores *Justicia Electoral. Ética, Justicia y Elecciones. Partidos Políticos, Democracia Interna y Fiscalización. Memoria del Primer Curso Iberoamericano*. México: TEPJF.
- SADEK**, Maria y Batista, Rosangela (2000) "The Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms" presentado en la Conference "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America" Norte Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Mayo 8.
- SCHEDLER**, Andreas (2004) "¿Qué es la Rendición de Cuentas?". *Cuadernos de Transparencia* No 03. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- _____ (1999a) "Conceptualizing Accountability" en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc, Eds. (1999) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- _____ (1999b) "Poder y Confianza Institucional: Algunas Hipótesis sobre las Reformas Electorales en México, 1990-1997" en Orozco, Jesús *Ética y Derecho Electoral en el Umbral del Siglo*

XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV. México: TEPJF / IFE / IJ-UNAM.

SARTORI, Giovanni (1976) *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

VALVERDE, Miguel (2004) “Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas: Experiencias en la Unión Europea y México” presentado en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2-5 Noviembre.

VILLANUEVA, Ernesto (2003) *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México: IJ-UNAM.

_____. Coord. (2000) *Hacia un Nuevo Derecho de la Información*. México: Universidad Iberoamericana.

VILLANUEVA, Ernesto y Luna, Issa. Coord. (2001) *El Derecho de Acceso a la Información: Visiones desde México y la Experiencia Comparada*. México: Universidad Iberoamericana.

LA NEGATIVIDAD Y EL JUEGO SUCIO EN LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS*

POR PAXTON WILLIAMS Y JIM HUTTER
CON CHASE DAVIDSON *

AGOSTO, 2008

.....
Resumen

En cada ciclo electoral existen ciertas interrogantes que siempre salen a la luz pública y por lo general, casi siempre dan la impresión que se van sin respuesta. ¿Existe alguna base de cómo se debería llevar a cabo o no una campaña? ¿Es correcto que cada candidato mienta acerca de su oponente? ¿Qué pasa cuando un candidato hace falsas declaraciones sobre la personalidad o el pasado de su oponente que no tienen nada que ver con su postura respecto a los temas políticos? ¿Los candidatos deberían enfocarse sólo en temas políticos dejando atrás factores como la experiencia y la personalidad? Tal vez “en la guerra y en el amor todo sea justo”, sin embargo este argumento es un poco generalizado para la política, y las campañas electorales. Tal y como la belleza se contempla en el ojo de quien la admira, de la misma manera, puede ser justo o injusto, razonable o irracional, según se aprecia, una campaña electoral. A pesar de cómo se puedan resolver estas preguntas, el hecho es que las campañas utilizan tácticas muy cuestionadas que vale la pena estudiar y revisar. El objetivo

de este ensayo es examinar la negatividad y el juego sucio de la historia de las campañas en los Estados Unidos – pero de ninguna manera la totalidad de las campañas sucias, y así como las mismas en otros países.

.....

Ensayo preparado a solicitud del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

La negatividad y los juegos sucios en las campañas políticas de los Estados Unidos

Por Paxton Williams y Jim Hutter con Chase Davidson

I. INTRODUCCIÓN

Las campañas parecen haberse vuelto tan negativas que todo lo que uno puede ver es cómo los candidatos se avientan lodo. El uso de tácticas negativas y juego sucio en las campañas no es nuevo en el sistema político estadounidense como mostraremos en varios ejemplos. Kamber (1997: 22) señala que “la suposición de que la política estadounidense fue alguna vez una promesa inmaculada, animada por la retórica articulada y ejecutada en grandes modales intachables, no es sólo una idea descabellada, sino que desilusiona”. Este ensayo busca proporcionar una plataforma, a partir del cual, en un momento se discuta y analice las campañas negativas y el juego sucio; para después tratar de demostrar el por qué es importante estudiar esta área y definir que son las tácticas negativas en las campañas y los juegos sucios. La I Parte proporciona varios ejemplos históricos, los cuales tienen como único propósito ilustrar cómo las dominantes tácticas negativas en las campañas, y el juego sucio siempre han estado presentes. La II Parte intenta dirigir preguntas relacionadas a las tácticas negativas en las campañas y el juego sucio en las campañas, incluyendo la abundancia y el rol de la publicidad negativa, y hasta qué punto los votantes pierden el interés por la negatividad y el juego sucio que perciben en las campañas, y diversas

soluciones posibles a esta negatividad. La III Parte se enfoca en el engaño, el fraude y las elecciones robadas.⁸⁶

I PARTE: CAMPAÑAS NEGATIVAS Y ESCÁNDALOS

Es importante entender por qué los candidatos y sus equipos abordan y hacen uso de las tácticas negativas. También es importante comprender el curso que adquieren dichas tácticas y los efectos que tienen en la participación de los votantes. Esto es de especial relevancia en tanto como puede ser argumentado que el nivel del número de votantes, especialmente cuando se compara con otras naciones, muestra una falta de interés en la política de los Estados Unidos (Hrebenar, 1999: 95). Si este es el caso, es importante ver por qué hay una falta de interés, para que puedan presentarse esas políticas y estructuras para fomentar la participación cívica. También se ha argumentado que dicha falta de participación de los votantes pone en duda la legitimidad del sistema de elecciones de los Estados Unidos.

Mientras un candidato obtuvo 43 por ciento de la votación en una contienda de tres personas, vale la pena notar que en las elecciones presidenciales de 1992, Bill Clinton obtuvo menos del 25 por ciento de los votos (Hrebenar, 1999: 95; los otros dos candidatos importantes fueron Ross Perot y el actual Presidente George H. W. Bush; en la mayoría de los Estados había otros candidatos en la elección, ninguno obtuvo más del 2 por ciento en la votación). Además, las formas tradicionales de hacer campaña, tal como los debates, mítines y foros públicos, donde los candidatos pueden responsabilizarse de las consecuencias, cuando

⁸⁶ Acerca de los autores: Paxton Williams es licenciado en Ciencias Políticas y Política Pública de la Universidad de Iowa, de la Universidad de Michigan y de la Universidad de Birmingham (Reino Unido). Con anterioridad ha dirigido campañas políticas y actualmente es director ejecutivo del *George Washington Carver Birthplace Association*. El Dr. Jim Hutter es profesor adjunto de Ciencias Políticas en la Universidad de Iowa, (ISU) Ames, Iowa y ha trabajado en varias universidades, en comités profesionales, y como miembro de un Comité Ejecutivo del partido político estatal. Chase Davidson es un estudiante graduado en Ciencia Política por la Universidad de Iowa (ISU).

éstos optan por utilizar simplemente “insultos” y otras herramientas de campaña negativa por medio de la radio y la televisión (Kamber, 1997: 8). Es importante estudiar todas las formas de publicidad, puesto que ese es el medio por el cual, muchos votantes aprenden acerca de los problemas. Patterson y McClure determinaron, a través de un estudio, que un anuncio de campaña de 30 segundos, utilizado en una contienda electoral, tiene más contenido informativo que los noticieros mismos (Kamber, 1997: 37).

¿Por qué tácticas negativas en las campañas?

Los candidatos utilizan tácticas negativas en campañas por diferentes razones. Existe un argumento para el uso de algunos anuncios negativos. Los argumentos completamente positivos de un candidato tal vez no cuenten la historia de manera completa. En una campaña por lo general no se proporciona información negativa de su propio candidato, puesto que incumbe hacerlo a las campañas de oposición. (Kamber, 1997: 7). Por consiguiente, la publicidad negativa puede proporcionar información útil a los votantes. El uso de tácticas más agresivas en las campañas se ha exacerbado por el hecho de que las campañas cada vez más se manejan por profesionales en la materia, por lo cual son excesivamente caras.

No es raro que para disputar un espacio como diputado en el Congreso, los costos de la campaña superen un millón de dólares (Bradshaw en Thurber y Nelson, 2004: 37). Podría parecer obvio, pero las campañas deben desarrollar mensajes para sus votantes voluntarios y para aquellos que pudieran “inclinarse” a ellos (Thurber y Nelson, 2004: 6). Uno de los objetivos de hacer campañas negativas podría no ser el incremento de la participación de los partidarios de los candidatos que utilizan campañas negativas, sino la disminución del número de votantes que podrían apoyar otro candidato. Los nuevos políticos, por lo regular, utilizan campañas que comparan la historia electoral de sus oponentes, cuando cuentan con antecedentes de algún tipo (Kamber, 1997: 7).

Otro factor podría ser el incremento de campañas dirigidas a partir del uso de la información. Hrebenar (1999: 123) señala que “dada la independencia auto descrita del electorado, la fiabilidad disminuida de los

miembros de un grupo predice el comportamiento en la votación...otro método para entender la conducta del votante, es dividir el electorado de acuerdo con los valores o los “grupos de valores” que sostienen. De esta manera, al intentar dirigir estos valores, las campañas utilizan tácticas negativas o sucias para crear una distinción y contraste más claro entre ellos y sus oponentes. Es importante observar que se utilizan técnicas similares en la publicidad negativa y positiva; ambos se alimentan de emociones, omiten hechos, excluyen el contexto, trafican verdades parciales y apelan al autointerés visible” (Steinhorn, 2004: 111). Dulio (2004: 184) señala sobre el trabajo de Kathleen Hall Jamieson y otros autores, que la discusión positiva contra la negativa debe transformarse en defensa (positiva), contra ataque (negativa), contra comparación. Jamieson y colegas encontraron que la publicidad positiva, por lo general, contiene menos contenido político, y menos información útil para el electorado que la de comparación y ataque.

¿Cuáles son las tácticas de campaña negativa?

En cualquier debate sobre las campañas negativas, publicidad y juego sucio en las campañas políticas de los Estados Unidos, es importante comprender lo que se entiende por “negativa”, “juego sucio” e incluso “campaña”. Existen dos tipos básicos de tácticas de campaña negativa, muchas de las cuales pueden encontrarse en los discursos y anuncios de campaña de los candidatos. El primero es la “publicidad de comparación”. Un candidato señala cómo difiere de su oponente en algún tema político (por ejemplo: un voto anterior sobre la legislación) o de la característica del candidato (por ejemplo: la experiencia). La publicidad de comparación son negativas en el sentido que un candidato siempre intenta mostrar cómo es mejor que el oponente. Aunque la gente a menudo se queja acerca de la publicidad negativa y “ataques” al oponente, por lo general, se espera que los candidatos se comparen ellos mismos con sus oponentes sobre temas políticos y sus características. Por consiguiente, las tácticas anteriores si son tácticas negativas (i.e. comparación y ataque), las cuales contienen verdades a medias, afirmaciones completamente falsas, y valoraciones irracionales sobre su propia imagen y la de sus oponentes.

El segundo tipo de táctica negativa, se enfoca en los supuestos atributos del oponente que no están relacionados con los temas políticos

ni con la experiencia. Aquí puede no estar muy clara la definición de qué es y qué no es un tema apropiado para la campaña, pero “el carácter” es a menudo un punto importante, y el sexo es por lo general el centro de atención.

Los republicanos nunca escogieron a Nelson Rockefeller para ser candidato a la Presidencia o vicepresidencia, al menos en parte porque se había divorciado y vuelto a casar, algo que en la década de 1960 políticamente era perjudicial en los Estados Unidos. (Sin embargo, Gerald Ford nombró a Rockefeller a la vicepresidencia después de la renuncia de Nixon a la presidencia).

En la actualidad, la evidencia de infidelidad marital ha sido eficaz para terminar las campañas de algunos políticos (por ejemplo: Gary Hart en 1988) o afectado a otros (por ejemplo: Bill Clinton en 1992). Así, como las supuestas relaciones extramaritales de John McCain cuando era estudiante en la Academia Naval, después de regresar de Vietnam, fueron la causa de dos divorcios, uno que lo condujo a su primer matrimonio y los muchos otros que después lo terminaron. Lo anterior no ha sido tema en la campaña de 2008, tal vez porque ocurrieron hace mucho tiempo. La campaña de Barack Obama probablemente encontraría difícil plantearlo como un tema, pero ¿por qué los medios de comunicación no lo han hecho? Con certeza lo han hecho en el pasado, incluso al adentrarse en un “dispositivo de alimentación frenético”, con respecto a otros candidatos en el pasado.

Después de que terminaron las elecciones, los estadounidenses se impactaron cuando se enteraron que John Edwards, el candidato demócrata a la vicepresidencia en el 2004 y candidato popular para la nominación demócrata para el 2008, reconoció, después de que la contienda había terminado, haber tenido un incidente extramarital. Anteriormente, se mencionaba a menudo a Edwards como una probable designación al Gabinete, si Obama se convertía en Presidente, sin embargo después de su comunicado, ya no invitaron a Edwards a asistir o hablar en la Convención demócrata. Además de los candidatos, la infidelidad marital ha llevado a las renunciaciones de algunos políticos, por ejemplo: el Gobernador de Nueva York, Elliott Spitzer en 2008. En 2004, el Gobernador de Nueva Jersey, Jim McGreevey, un hombre casado, renunció después de anunciar que tenía una relación homosexual. Al

final, es poco probable Spitzer, McGreevy y Edwards busquen llegar a un puesto político de nueva cuenta.

Otros temas de campañas negativas han incluido patriotismo, raza y religión del candidato (por ejemplo: Obama en el 2008), la frecuencia de asistencia y votación en el Congreso (por ejemplo: el Senador de Kentucky “Dee” Huddleston, quien perdió frente a Mitch McConnell en 1984 y el Senador de Iowa, Jack Miller, quien perdió frente a Dick Clark en 1972), y ser “indulgente” con el Comunismo (por ejemplo: los exitosos ataques de Richard Nixon contra el Diputado Jerry Voorhis en 1946 y contra el Diputado Helen Gahagan Douglas en la campaña del Senado de 1950). Mientras que algunos pudieran creer que la táctica de Nixon se justificó por el registro de votaciones de sus dos oponentes, sin duda no fue la consecuencia de que no fueran estadounidenses, traidores o tuvieran inclinación comunista. (Fuentes: Green, 2007, Microsoft Encarta, 2008 y varios sitios web).

El juego sucio puede tomar forma de mentiras e invenciones, además de fuertes tácticas represivas. Como Scher señala que las mentiras difieren de las verdades a medias y de las distorsiones, pues no están basadas en hechos, mientras que lo anterior pueden estarlo. Las mentiras como los juego sucio sólo pueden funcionar cuando parezcan posibles verdades, y los votantes potenciales no tengan fuentes independientes con los cuales puedan revisar la precisión de las afirmaciones o no revisen esas fuentes en caso de que existan (Scher, 1997: 54-55).

Por consiguiente, es común que los medios de comunicación necesiten investigar y reportarlo, y si no lo hacen, el público normalmente asume que las afirmaciones incuestionables deben ser ciertas.

El Diccionario Webster define campaña como: “series conectadas de operaciones designadas para obtener un resultado en particular”. Thurber y Nelson (2004: 3) añade que son “competencias sobre ideas... batallas para definir los problemas públicos y para desarrollar soluciones políticas públicas a esos problemas”. En este sentido, las campañas en sí deberían ser muy nobles y tener tareas que valgan la pena, necesario para que exista una democracia civilizada. Además, las campañas políticas son un “combate sobre ideas y maneras para persuadir grupos de votantes

para que apoyen esas ideas”. Lo anterior es un aspecto de este “combate de ideas y maneras” que este ensayo trata de entender.

Elección presidencial de 1828⁸⁷

Las tácticas de campaña negativa se han utilizado desde las primeras elecciones presidenciales. La elección de 1828 presencié algunos de los primeros, y tal vez de los más desagradables ataques en la historia de las campañas presidenciales estadounidenses. En la elección de 1824, Andrew Jackson había ganado el voto popular y mayor número de votos electorales para la Presidencia que Henry Clay, John Quincy Adams y William Crawford, respectivamente. Las elecciones se llevaron a cabo en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos porque ningún candidato había ganado una mayoría del voto del Colegio Electoral. La candidatura de Jackson en 1828 se lanzó detrás de la “negociación corrupta” de 1824,- que vio elegirse a Adams, y donde Clay ascendió al puesto de Ministro de Estado, después de que este último (Clay) llegó a un acuerdo, para que sus partidarios en la Cámara votaran por Adams.

Desde el principio, los sustitutos de Jackson utilizaron esta “negociación corrupta” como un punto clave de ataque de la Administración de Adams. El Historiador Robert Remini (1963: 28) escribió acerca de las consecuencias de la negociación corrupta que “John Quincy Adams había llevado a cabo: la maravillosa hazaña de crear una oposición dispuesta a destruir su administración y negarle, como a su padre, un segundo mandato”. Un folleto de campaña, “Procedimiento y Dirección de la Convención de Delegados del Estado Republicano de New Hampshire...”, es un ejemplo del uso de la negociación corrupta como un punto de ataque esencial (Véase Silbey, 1999: 55-83).

Ataques posteriores surgieron durante la elección en ambos lados. Los sustitutos de Adams acusaron a Jackson y a su esposa Rachel de adulterio y bigamia, antes de que se casaran en 1791. Rachel se separó de su esposo por abuso en 1790, temiendo por su seguridad (de acuerdo a su explicación). Al escuchar que su primer esposo había alardeado

⁸⁷ Los autores reconocen con gratitud la investigación y la redacción de las secciones de las elecciones de 1828, 1840 y 1884, que se realizaron con la ayuda de Chase Davidson, un asistente de investigación en el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad del Estado de Iowa.

que se habían divorciado a causa de su abandono, ella y Jackson se casaron en 1791. Por lo tanto, Jackson y su esposa no se comprometieron deliberadamente en bigamia (Remini, 1963: 151-153; Casa Blanca/Jackson; Primeras Damas/Jackson) – por lo que Jackson era muy protector (y siempre listo para provocar un duelo)) cada vez que acusaban a su esposa de bigamia o la insultaban por estos motivos.

El mismo periódico que hizo pública la historia de bigamia, más tarde informó que la madre de Jackson era una prostituta y su padre era un hombre “mulato”, afirmando que Jackson era mitad africano y mitad estadounidense (Remini, 1963: 153). Además, los partidarios de Adams acusaron a Jackson por haber sido un duelista, por su participación en las masacres de los nativos americanos, por su falta de educación formal, por su naturaleza “cruel” tan disciplinaria como un comandante militar y por su presunta participación en la conspiración de Aaron Burr para derrocar el gobierno estadounidense.

Los partidarios de Jackson respondieron al alegar de manera ridícula que Adams, mientras servía como Ministro de Estados Unidos en Rusia, había proporcionado mujeres estadounidenses (sirvientas jóvenes que trabajaban en el Ministerio Estadounidense) al Zar con propósitos sexuales, con Adams actuando básicamente como “proxeneta” (Remini, 1963: 162). Asimismo, los sustitutos de Jackson atacaron la naturaleza dinástica de la familia Adams (el ex presidente John Adams, padre de Adams). Jackson ganó la elección de 1828 con una victoria arrolladora.

Elección presidencial de 1840

En la elección de 1840, los Whigs, intentaron replicar el éxito de la presidencia de Jackson al poner su propio candidato que expresaba los valores de un estadounidense común para derrotar al Presidente demócrata titular y poco popular, Martin Van Buren, el vicepresidente anterior de Jackson. Los Whigs dirigieron su atención al exgobernador y Senador del Territorio Indio, General William Henry Harrison, el héroe de la batalla de Tippecanoe y la batalla del Támesis (donde asesinaron a Tecumesh).

Al principio, muchos demócratas se burlaron de la candidatura de Harrison debido a su edad (68), con la publicación en un periódico que asentaba: “Denle un barril de cidra fuerte, y...una pensión de dos mil [dólares] al año...y... permanecerá el resto de su vida en su cabaña de troncos..., y estudiando filosofía moral” (Cleaves, 1939: 320-321). Los Whigs utilizaron el ataque a su conveniencia y cultivaron la imagen de Harrison como el candidato de la “cabaña de troncos y una cidra fuerte”, comparándolo con la naturaleza aristocrática y el elitismo percibido de Van Buren. Esto ocurrió a pesar de la propia educación de Harrison en la aristocracia agrícola de Virginia y la modesta educación de Van Buren como el hijo de un pequeño granjero y dueño de una taberna en Albany, Nueva York (Silbey, 2002. 145-147). La etiqueta de aristócrata fue increíblemente efectiva, debido a la depresión económica que afectaba al país en ese momento.

Los sustitutos de Van Buren intentaron contrarrestar el “fraude” de las referencias de la cabaña de troncos de Harrison e incluso emitieron un extravagante ataque en el que Harrison había tenido tres hijos con una mujer India-estadounidense (Cleaves, 1939: 321). A la larga, la estrategia de “cabaña de troncos” y el esfuerzo para describir a Van Buren como un aristócrata funcionó, y Harrison ganó por una gran mayoría de la votación electoral.

Elección Presidencial de 1884

La elección presidencial de 1884 presentó dos candidatos, Grover Cleveland y James Blaine, ambos manchados por el escándalo, y los votantes tuvieron que decidir a cual de los dos encontraban menos desagradable, al indecente sexual o al impropio económico (Kamber, 1997: 17). Esta elección es un ejemplo anticipado en el que el “carácter” fue un tema central durante la campaña. El republicano, ex vocero de la Cámara, Senador y Ministro de Estado, James G. Blaine, antes había sido privado dos veces para la nominación del Partido Republicano (*Grand Old Party*), debido a la continua mancha que las llamadas “Cartas de Mulligan” habían dejado en su reputación. Estas cartas indicaron claramente que Blaine tomaba grandes cantidades de dinero para sostener las leyes a favor de los intereses de negocios específicos. Los demócratas

continuamente explotaban la obvia corrupción y trampa, comparando crudamente a Blaine con su candidato de reforma, Grover Cleveland (Nevins, 1966: 160-163; Wikipedia/1884).

En el mes de julio a medida que se aproximaba la elección, el entonces Gobernador de Nueva York, Cleveland fue acusado de haber tenido una aventura que dio como resultado un hijo fuera del matrimonio. Los agentes de Blaine aprovecharon la oportunidad e intentaron describir a Cleveland como un hipócrita y un mujeriego (Nevins, 1966: 162-169). Cleveland, el honesto “candidato” llevando a cabo una campaña en contra de Blaine “el corrupto” decidió reconocer la relación que tenía y que había proporcionaba ayuda económica a la madre (quien desapareció, dejando al niño en un orfanato), pero también reconoció la falta de pruebas de que el niño era suyo (Wikipedia/1884). Cleveland no fue la única persona que ha tenido una aventura con una mujer y se pensó haber aceptado la responsabilidad de ser el padre, porque fue el único de varios padres posibles, incluyendo uno de los amigos de Cleveland, de quien después el niño fue nombrado en realidad y quien era soltero.

Hacia el término del ciclo electoral, hubo un escándalo adicional. El Reverendo Samuel D. Burchard, llevando a cabo una campaña en la presencia de Blaine, hizo una de una declaración anticatólica exaltante, gritando que los demócratas eran el partido de “¡Ron, Romanismo y Rebelión!”. Los sustitutos de Cleveland se aprovecharon y publicaron esto para influir en los votos de los irlandeses católicos en Nueva York. Cleveland ganó por un escaso margen los 36 votos electorales del Estado de Nueva York, que parecían haber cambiado la elección para el mismo (Nevins, 1966: 182). Después de su victoria, los partidarios de Cleveland disfrutaron haber cambiado la burla de campaña de Blaine, “Ma, Ma, ¿dónde está mi Pa?”y, en un insulto de Cleveland al añadir “¡Se fue a la Casa Blanca, Ja, Ja, Ja!” (Wikipedia/1884).

Elección presidencial de 1988

Una de las recientes campañas negativas más famosas implicó el uso de William Horton contra Michael Dukakis en 1988. Utilizando información precisa que coloca a tu oponente en una perspectiva negativa por algo que haya hecho en su papel como funcionario político,

difícilmente puede ser poco razonable y caer bajo la etiqueta de “contraste” de la campaña negativa.

Dukakis había hecho, básicamente, lo dicho en la campaña publicitaria de George H. W. Bush. Como Gobernador aprobó un programa de permisos para los fines de semana en Massachussets que condujo a la liberación de la prisión a William Horton, un asesino convicto que cumplía una sentencia de cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional. Al aprobarse el programa Horton, salió y no regresó a la prisión y diez meses después, en 1987, violó dos veces a una mujer en Maryland después de haber atado, apuñalado y apaleado con la pistola a su prometido. El Gobernador Dukakis había vetado una ley que habría negado los permisos a aquellos con cadena perpetua sin posibilidad de libertad condicional. Como candidato presidencial, en 1988, defendió esta decisión diciendo que era 99% exitosa; el público no estuvo de acuerdo con Dukakis.

La primera vez que se habló de este tema fue en la contienda electoral para la nominación presidencial del Partido Demócrata. Sin mencionar a Horton por su nombre, Al Gore criticó a Dukakis por haber aprobado el programa de permiso provisional. Cuando Lee Atwater, el director de campaña de Bush, se enteró de este incidente, lo puso a prueba ante un grupo selecto de demócratas de Reagan y descubrió que estos antiguos partidarios de Reagan cambiarían su voto de Dukakis a Bush. Bush utilizó esto como tema durante la campaña; tanto la campaña de Bush “*Revolving Door*”(Puerta Giratoria), como la de un grupo independiente (Comité de Acción Política de Seguridad Nacional, “Pases de fines de semana”) presentaron anuncios cambiando ligeramente el nombre de Horton, del formal William al “Willie” con cierto matiz racial.

En lo que George Lakoff (2004), autor de *Do Not Think of an Elephant* (No piense en un elefante), diría que fue un error grande, porque reforzó los anuncios de ataque y el tema de Willie Horton, la campaña de Dukakis creó y presentó en toda la parte suroeste de los Estados Unidos un anuncio que mostraba cómo Ángel Medrano había sido liberado de una prisión federal con el permiso provisional durante el periodo del presidente titular Ronald Reagan.

Además de enfocar el tema enteramente para dañar a Dukakis, el anuncio irritó a los líderes hispanos. Medrano era hispano y su foto estaba en el anuncio. Pero Dukakis no había terminado en sus errores de campaña. Si no que “se disparó en el otro pie” cuando se puso su gorra de cuero y paseó en un tanque con la cabeza asomada por la torreta. Los asesores de campaña han dicho que le advirtieron no hacerlo, y la imagen resultante es la poca reminiscencia de alguien como el General George Patton, y los republicanos lo pusieron en su propio anuncio. (Todos estos anuncios aún se encontraron en Internet al mismo tiempo que se redactó este ensayo).

Primarias Republicanas de 2000

Después de perder la primarias en el 2000, en New Hampshire frente a John McCain, la campaña de George W. Bush (hijo del Presidente George H. W. Bush) comenzó a implementar tácticas negativas, en un esfuerzo por ganar la primaria en Carolina del Sur. El arquitecto en jefe de la campaña de Bush, y el hombre generalmente acusado de estar detrás de todos los ataques era Karl Rove, posteriormente consejero político en jefe de la Casa Blanca del Presidente Bush.

La principal acusación en contra de la campaña de Bush era que ellos estaban detrás de una encuesta tendenciosa que preguntaba a los partidarios de McCain: ¿Sería probable que votara por el Senador McCain, si supiera que tiene un hijo ilegítimo de raza negra? McCain había adoptado una joven (del orfanato de la Madre Teresa) de origen Bengalí (Bangladesh), alguien con piel muy oscura, pero que no era miembro de la “Raza Negra”. En Carolina del Sur en el 2000, tener un hijo de otra persona que no sea la esposa o/y de una persona de raza diferente, lo cual seguramente no contaría con la aprobación de muchos votantes. Un rumor era que el hijo de McCain era el resultado de una relación sexual con una prostituta de raza negra.

Durante la misma contienda de campaña, McCain fue acusado de estar en cierto modo demente como resultado de sus más de 5 años en una cárcel de prisioneros de guerra de Hanoi, de haber traicionado a la patria mientras estaba ahí y de ser homosexual; se decía que su esposa era drogadicta. La fuente de todas estas calumnias era anónima. La campaña de Bush admitió haber hecho llamadas telefónicas que

criticaban a McCain, asegurando que nada de lo que se decía en éstas era falso. McCain perdió la primaria de 2000 en Carolina del Sur y la nominación republicana frente a George W. Bush. (Fuentes: Davis 2004; “Lo que hizo Bush...” (sin fecha); y Wikipedia/McCain 2008).

Elección presidencial de 2008.

Las sesiones primarias y las asambleas partidistas de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en el 2008 estuvieron libres de campañas negativas, en comparación de algunas elecciones anteriores. Más sorprendente que lo anterior, es sin duda, que las dos personas con mayor apoyo en la contienda demócrata eran una mujer y un hombre extranjero de raza negra y, por el lado republicano, el hombre más viejo que jamás haya ganado la nominación en ese partido (McCain cumplirá 72 años el día de la toma de posesión), sin embargo, hubo algunos casos negativos que vale la pena mencionar.

Barack Hussein Obama nació el 4 de agosto de 1961 en Hawái. Su padre (Sr. Barack Obama) era de Kenia, y su madre (Ann Dunham) era de un pequeño pueblo en Kansas. Barack fue criado en Hawái, y sus padres se conocieron en la Universidad de Hawái. Vivió poco tiempo en Indonesia. Cuando los Estados Unidos estaban en guerra con Irak y Afganistán, los medios de comunicación describían las “medrassas” como escuelas en donde les enseñaban a los niños a odiar a los Estados Unidos y convertirse en combatientes en esas guerras; las radiodifusoras de derecha y en otro sitio dijeron que Obama estuvo en una de estas escuelas medrassa.

De igual manera su segundo nombre, Hussein, era algunas veces subrayado por simpatizantes de los candidatos republicanos. Su patriotismo era cuestionado porque no usó una insignia representativa de la bandera de los Estados Unidos y porque se le vio recitando el Himno Nacional, sin poner su mano sobre el corazón. Muchos estadounidenses siguen creyendo que Obama es de religión musulmana, aun después de una gran controversia que involucraba a su pastor en la Iglesia Protestante (el Reverendo Jeremiah Wright).

Ni raza ni género fue factor en las asambleas partidistas de Iowa y en otras recientes contiendas. Pero después en la campaña ambos fueron

tema de controversia. La raza y la religión entraron a la campaña cuando el video clip del pastor de Obama, el Reverendo Jeremiah Wright, haciendo declaraciones algo apolíticas (como: “no es que Dios bendiga a los Estados Unidos, sino que Dios maldiga los Estados Unidos”) invadían los medios. A Michelle Obama se le vio en otro video diciendo: “Por primera vez en mi vida de adulta me siento realmente orgullosa de mi país” cuando se encontraba en Milwaukee, Wisconsin, haciendo campaña en nombre de su esposo (18 de febrero de 2008). Otro bochorno para Obama fue una fotografía tomada durante un viaje a Somalia usando ropa somalí; se veía muy incómodo y antiestadounidense. La fotografía sugería que Obama era en efecto, en secreto, musulmán en lugar de cristiano.

Ciertamente, Obama criticó a la Senadora Hillary Clinton durante la campaña, pero sus comentarios estaban dirigidos a criticar su voto para autorizar la guerra en Irak y otros temas políticos. Sin embargo los medios, agrandaron el tema del género al reportar continuamente los resultados de la votación que mostraba que el promedio de mujeres votantes estaban a favor de Clinton, las de raza negra a Obama- después de todo, las asambleas partidistas de Iowa, el 3 de enero de 2008, donde las votaciones mostraban que lo contrario era poco verdadero. En la elección general, las votaciones mostraron que se esperaba que Obama se beneficiara de la separación de géneros ganando más votos de mujeres que McCain.

Desde luego que todo esto ocurrió durante las sesiones primarias y de partido (caucus). Los verdaderos ataques comenzaron después de la nominación, durante la campaña de 2008. Así como la campaña de 2008, continúa, al momento que se escribe este ensayo, los anuncios en televisión parecen ser en su mayoría negativos (i.e. anuncios de contraste y guerra sucia).

Un mes ante de la elección, la Campaña de McCain se ha enfocado en la guerra sucia en los comerciales de televisión en los estados indeciso (swings) como en Iowa. Uno de estos comerciales es el llamado “ambición ciega” (Blind Ambition). Que empieza diciendo: ¿Quién es Barack Obama? Después de casi dos años de campaña en todo el país entero – la pregunta no puede ser considerada como seria – lo que realmente – pregunta, es, ¿Qué es lo que no conoce de Barack Obama? Al mismo tiempo, del uso del lenguaje que dice o aduce que

Obama es “deshonesto”, se dice constantemente que el cortar los fondos para las tropas activas estacionadas en Irak, es demasiado “riesgoso para America”.

El comercial establece que fueron “miembros del congreso” (del partido liberal) el cual incluye a Obama, – los que votaron cortar los fondos - por lo que la referencia en el corto de televisión, es para relacionar a Obama con estos votos.

En la campaña sobre ruedas, los dos candidatos demócratas (Obama y Biden) explicaron que McCain también voto en contra de ampliar los fondos a las tropas en activo estacionadas en Irak, incluso voto más veces que Obama. Ya que Obama voto con un “No” cuando la legislación propuesta omito establecer una fecha limite para que las tropas abandonen Irak. McCain en contrapartida voto “No” cada que se establecía una fecha límite para que las tropas abandonaran Irak.

Otro comercial (que circula en Internet) asociaba a Obama con Bill Ayers, oponente en 1960 a la guerra de Vietnam, que había formado parte el plan que involucro el bombardear un edificio. Entre las afirmaciones de McCain se encuentra que Obama había iniciado su campaña en la casa de Ayers.

Además de haber tenido una estrecha relación en la junta directiva de una empresa no determinada. A donde se mencionaba que Obama no era digno de confiar, por mantener vínculos cercanos a terroristas y por mentir acerca de esta relación. La organización Factcheck. org (2008) analizo las imputaciones antes mencionadas, y las describió como “sin fundamento, falsas y dudosas”.

Apoyados por un gobernador republicano, la junta de directivos de una organización de beneficencia fundada por la Fundación Annenberg, de donde se encuentran una gran cantidad de patrocinadores económicos de McCain. Aun así, los comerciales siguieron presentando y los candidatos “GOP” seguían haciendo énfasis a los vínculos con terroristas (i.e. Ayers) en las apariciones públicas. Sin embargo, los noticiarios televisivos constantemente repetían que McCain no pudo continuar y sostener los cargos cuando los candidatos se encontraron en los debates públicos.

Además de los comerciales negativos, el vocero de McCain en la campaña a ras de piso, se refiere a “Barack Hussein Obama”, dando a entender que “Hussein” es del Medio Oriente (I.e. no americano) sino de origen Musulmán (cuando no lo es). De igual manera, las personas que atienden los eventos de campaña les enseñan a un programa de televisión a donde se ve a McCain abucheado, cuándo corrigió a una mujer que dice que jamás votara por Obama por ser “...Musulmán”.

Se ha mencionado que aquellos que expresan que no votaran por Obama por que es de origen Musulmán fueron substituidos por hombre de color (African American) – tal vez de manera inconsciente. De igual manera, se generó una gran cantidad de comentarios acerca de cuantas personas no votaría por Obama, por su ascendencia racial – pero también cuantos si aceptarían votar por un hombre de raza negra – tantos que se opacarían mutuamente.

Obama, también ha hecho comerciales criticando a McCain, pero usando mensajes de contraste entre los dos. Por ejemplo, dos temas que se trataron fueron los que marcaron la diferencia entre los dos candidatos, uno fue las políticas de salud y las de impuestos. Aunque los comerciales de contrastes son considerados negativos, son apropiados para las campañas electorales. El lenguaje de los (tanto en lenguaje como en la voz que aparece en el comercial) comerciales apoyando McCain son un poco más que siniestros y que infunden miedo. En contraste los comerciales de Obama son definitivamente de carácter crítico, pero no siniestros.

Fácilmente, lo más dramático, inclusive alarmante, en los eventos de la campaña electoral de McCain fue el haber escogido Sarah Palin como su VP – vicepresidente de formula. Con menos de dos años de experiencia como gobernador de Alaska, en uno de los estados con menor población en la Unión Americana, de igual manera Palin hace exaltar a la multitud en los rallies de McCain, como se convierte en el objeto de los chistes e incluso ridículos, como particularmente sucedió cuando la comedianta Tina Fey de la cadena NBC, imito y retrato a Palin en el Programa de “Sábado Por La Noche en Vivo” (Saturday Night Live).

En adición a las masas que atienden las eventos de campaña (Hay una mayor afluencia cuando Palin acompaña McCain que cuando el

atiendo los eventos solo), el debate de los vice presidentes entre Palin y el Senador Joe Biden atrajo una mayor cantidad de espectadores que el primer debate presidencial entre Obama y McCain. Los espectadores también observaron el programa de SNL (Saturday Night Live) en un 50 por ciento más de lo normal, tanto que la cadena televisiva, creó un espacio de medio hora en tiempo estelar para las 4 últimas semanas de la campaña. Al mismo tiempo, sondeos en la opinión pública mostró un apoyo a Palin por caer en el traje de la novedad (i.e. novata).

En el show de televisión de David Letterman “Late Night”, el mismo bromeo acerca de la campaña negativa (octubre 9) en la contienda electoral, señalando que la razón número ocho entre las diez primeras que muestran señales que la campaña presidencial se ha vuelto sucia, es el hecho de que McCain insiste en referirse a su oponente como “Barack Hussein Obama Bin Laden”.

Al final, al estar completamente libres de negatividad y ataques, al momento de abrirse las asambleas partidistas en el Estado de Iowa el mes pasado - antes de las elecciones una gran cantidad de personas ya se encontraban sufragando, a través de papeletas por ausencia, por lo cual en este momento la campaña se ha vuelto negativa y peligrosa.

Escándalos en campañas políticas

Cuando los políticos, titular del despacho o candidatos sin éxito están involucrados en escándalos, los hechos o acusaciones son expuestos a la opinión pública por lo regular en subsecuentes campañas políticas, tales como, la suspicacia de un presunto amorío entre Gary Hart y Donna Rice y entre Bill Clinton y Gennifer Flowers, salieron a la luz después de terminada una campaña y el inicio de otra. Lo que hace un escándalo, sin ninguna duda es, cualquier situación que los medios informativos, políticos y candidatos, y/o del trato público llamen escándalo. Como el proverbio (refrán) que establece que árbol que cae en el bosque, sin que haya nadie lo suficientemente cerca para “escucharlo”, no puede ser un escándalo político a menos que sea ampliamente reconocido, y políticamente relevante. Por lo regular, los escándalos tienen mayor efecto cuando los políticos involucrados están en busca de la candidatura, algunas veces sus oponentes hacen del escándalo tema de campaña, y algunas veces el escándalo es tan bien conocido y los

medios lo muestran tan seguido, que el candidato opositor evade, con gusto, mencionar directamente el escándalo.

Siguiendo el escándalo *Watergate*, se ha vuelto común añadir el sufijo - “*gate*” a un término para indicar que este, era también algún tipo de escándalo, por ejemplo: *Irangate* (del segundo mandato de Regan, también llamado el Asunto Iran-Contra). En los años del mandato de la presidencia de Clinton– pero remontándose a sus días en Arkansas en el caso “*troopergate*”- había una *filegate*, una *travelgate* y una *pardongate*. Esto no fue más que una distracción en los medios, el impacto sobre Clinton fue mínimo, pero sus escándalos sexuales que involucran a Paula Jones y a Monica Lewinski lo llevaron a ser acusado, por la mayoría en la Cámara de Representante (Republican House Representatives), aunque no fue declarado culpable por la mayoría del Senado (Republican Senate).

Watergate

Probablemente el escándalo político más famoso de los Estados Unidos, y los más importantes acontecimientos de juego sucio en campañas, y el origen de la frase “juego sucio” como se refiere a las campañas políticas recientes en los Estados Unidos, sucedieron en la campaña de 1972 durante la reelección del Presidente Richard Nixon. El resultado fue la renuncia de Nixon el 8 de agosto de 1974, siendo efectiva al mediodía del día siguiente. Varios empleados de la Casa Blanca y del Comité de Reelección del Presidente (CREEP, por sus siglas en inglés) fueron sentenciados y enviados a prisión. El escándalo Watergate puede dividirse en tres periodos principales.

El primer periodo: incluye el juego sucio y otras actividades ilícitas, que sucedieron antes del primero de dos robos (perpetuados), a la misma oficina del Comité Nacional Demócrata (DNC por sus siglas en inglés) en el edificio Watergate, un complejo de oficinas, departamentos y espacios comerciales en el centro de Washington, D.C. El segundo periodo: propiamente inicia con dos robos, en el último de estos, cinco hombres fueron detenidos por la policía del Distrito de Columbia (DC por sus siglas en inglés), a primera hora, en la mañana del sábado 17 de junio de 1972. Al tercer periodo: se le conoce como el “encubrimiento”.

Lo que se estaba ocultando es erróneamente creído como intentos de esconder la conexión entre los robos reales y el personal del CREEP y Nixon. Mientras había algo acerca de esconder esa conexión y encubrimiento, el propósito principal era mantener las actividades del primer periodo del – Gate, de ser reveladas públicamente y posteriormente vinculadas a la Casa Blanca y al CREEP, como resultado de la investigación de los dos robos perpetrados con anterioridad.

En el primer periodo de “juego sucio” está relacionado, en parte, al empleado Donald Segretti de la CREEP, contratado para establecer y llevar a cabo el juego sucio de campaña. Segretti contrató a otros con el propósito principal de infiltrar la campaña y las elecciones primarias de los demócratas en 1972, con la finalidad de entorpecerlas y culpar a otras campañas. Por ejemplo, más de una vez, se robaron hojas membretadas de campaña y cartas escritas que desprestigiaron la campaña, y que fueron enviadas a los medios o a los partidarios de otros candidatos.

La carta más famosa es la “Carta Canadiense”, además de una segunda carta que acusaba a un candidato de numerosos errores, incluyendo el haber tenido relaciones sexuales y un hijo ilegítimo con una prostituta. Se dice que este mismo tipo de tácticas fueron usadas por Karl Rove en la campaña de George W. Bush en el Carolina del Sur en el 2000, en contra de John McCain. Rove, de 21 años, ha sido identificado como uno de los empleados de Segretti en la campaña de Nixon en 1972. (Veáse Ridgeway 2005, y muchas otras fuentes).

Las actividades del robo previo que el equipo de Nixon quería ocultar, ni siquiera eran las de Segretti. A la orden de Nixon, la Oficina Federal de Investigación (FBI por sus siglas en inglés) y la Agencia Tributaria (IRS por sus siglas en inglés) fueron llamados para investigar, intimidar, intervenir y también asediar a las personas que Nixon llamaba enemigos. El columnista de Washington, Jack Anderson escribió que un miembro de un grupo de presión de la ITT Dita Beard había escrito un memorándum diciendo que retiraron cargos antimonopolio en contra de ITT a cambio de una contribución de \$400,000 dólares para ayudar a pagar la Convención Nacional Republicana en San Diego, en 1972. Nixon (por medio de sus más cercanos asistentes) envió a E. Howard Hunt y a G. Gordon Liddy a Denver para conocer a Dita Beard, cuando ésta se encontraba hospitalizada, en lo que generalmente se considera como

un intento de encubrimiento o, en otras palabras, retirar la acusación de soborno por parte de ITT.

La actividad más atroz que sucedió durante el primer periodo, y la que más necesitó encubrimiento, fue el robo y el destrozado de la oficina del psiquiatra Dr. Lewis Fielding en un intento de fotografiar el registro médico de su paciente Daniel Ellsberg, quien entregó los tan llamados Papeles del Pentágono al *New York Times* y al *Washington Post*. Nixon afirmaba que en donde normalmente una actividad ilegal se volvía legal era porque el presidente podía justificarlas, cosa que Nixon hacía frecuentemente bajo la afirmación de “seguridad nacional”. En una entrevista televisiva con David Frost de su perdón posterior Nixon manifestó: “Bueno, cuando el presidente lo hace (lo autoriza), quiere decir que no es ilegal”. Recientemente la entrevista Frost/Nixon ha sido interpretada tanto en el escenario como en el cine.

Los tan mencionados ladrones de Watergate entraron a las oficinas DNC, en el complejo de oficinas Watergate para plantar dispositivos de interceptación electrónica y para fotografiar documentos, en particular en la oficina privada de Larry O’Brien, entonces líder del Partido Demócrata. Los ladrones irrumpieron por segunda vez a las oficinas centrales DNC (y fueron capturados) para fotografiar más documentos y para reparar y reponer algunos de los “insectos” electrónicos que habían colocado la primera vez. El encubrimiento no intentaba proteger y esconder a los ladrones involucrados en el robo Watergate, sino intentaba protegerlos de ser descubiertos, al ser ellos los autores del robo en la oficina del Dr. Fielding y de haber estado involucrados en memo de ITT de Dita Beard.

Estas acciones consideradas como delitos mayores y los juego sucio de Segretti eran una serie de acciones de campaña designadas a ayudar a Nixon a ganar la reelección, pero la cual, si se descubría por completo, podría haberle causado la derrota en la elección contra George McGovern – una elección que Nixon habría de ganar con tanta certeza que ningún juego sucio (famosamente llamado “Horrores de la Casa Blanca” por el Abogado y General, John Mitchell) hacía falta. (Fuentes incluyen: Safire 2008, Wikipedia/Dirty 2008).

II PARTE.

EL PAPEL Y LA ABUNDANCIA DE ANUNCIOS NEGATIVOS

Los anteriores ejemplos se proporcionan para mostrar la historia, indicio y gravedad del uso de tácticas negativas en campaña, más notable en las campañas presidenciales de los Estados Unidos. La siguiente parte de este escrito menciona preguntas relacionadas, con el actual estado de políticas operacionales de los Estados Unidos, incluyendo la abundancia y el papel de anuncios negativos y la magnitud en la cual los votantes se desaniman por el juego sucio y el negatividad que se ven durante las campañas.

Thurber y Nelson (1004: 10) señalan cinco funciones de la comunicación política: promover el nombre de identificación, promover una imagen particular del candidato, debatir temas como una forma de vitrina de las diferencias entre candidatos, atacar al candidato opositor y defender al candidato de ataques del otro candidato. Estas funciones alinean muy bien con los cuatro ciclos que se observan con regularidad en los anuncios de los candidatos en tiempos de elecciones: (1) reconocimiento de la construcción del nombre; (2) establecer la credibilidad y visión del candidato; (3) atacar al oponente y; (4) regresar a concentrarse en la credibilidad y visión del candidato (Kamber 1997: 46).

En 1997, aproximadamente la mitad de todos los anuncios eran negativos, mientras que en 1977, sólo uno de cinco lo era (Kamber 1997:45). Un aproximado era que en “1988 fue la primera vez que los candidatos utilizaron más anuncios para criticar a sus oponentes, más que para promoverse” (West 2005: 80). Mientras que la percepción es que los anuncios negativos son cada vez más comunes, no existe un acuerdo en lo que respecta a una “campaña negativa” o a un “anuncio de campaña negativa” (Hrebenar 1999; 202). Johnson-Cartee y Copeland (1991) crearon tres conceptos de anuncios negativos: anuncios de ataque directo, anuncios de comparación directa y anuncios de comparación implícita.

Es interesante observar que el primer anuncio televisivo utilizado por una campaña fue creado para la campaña del Senado en 1950 de

un antiguo ejecutivo de publicidad (Kamber 1997: 29). Siempre, desde la primera vez que se utilizó la publicidad televisivas ha utilizado para declaraciones positivas acerca de la campaña de alguien, y ataques negativos del oponente de alguien contra de sus oponentes (Kamber 1997: 34). Los consultores políticos operan bajo la creencia de que los anuncios negativos serán efectivos si la denuncia puede ser confirmada o si la crítica es creíble para el público (Steinhorn 2004: 124).

Un gran número de anuncios de campaña han invadido la radio y la pantalla chica, pero ciertamente la televisión es el medio más memorable. El spot publicitario “Daisy” es probablemente el anuncio más infame en la historia de la televisión” (Véase en http://www.youtube.com/watch?v=63h_v6uf0Ao; también véase West 2005: 78 donde este y otros anuncios se describen más detalladamente). Este anuncio, creado por Tony Schwartz y transmitido sólo en un programa, un filme, el 7 de septiembre de 1964, para la campaña de Lyndon Johnson, muestra a una niña pequeña recogiendo los pétalos deshojados de una margarita blanca y una voz superpuesta. Un hongo nuclear hace explosión y así; también se quejó de la explosión del anuncio en la NBC y la campaña de Johnson. Al día siguiente, se mostró en las tres cadenas y muchas veces en la televisión, desde entonces, y aún en los salones de clase, pero no fue presentado de nuevo por la campaña. El “*Daisy II*” (*Margarita II*) fue un anuncio muy similar hecho por un grupo independiente que apoyaba a George W. Bush en la campaña del 2000. Una reacción pública negativa condujo de nuevo a no presentarlo (West, 2005: 78).

Al clasificar, en segundo y tercer lugar en notoriedad al anuncio “*Daisy*”, debe ser el anuncio: “*Revolving Door*” (*Puerta Giratoria*) de 1988, sobre Willie Horton (véase arriba) y el anuncio: “*Swift Boat Veterans for Truth*” (*Veteranos de Swift Boat por la Verdad*) de 2004, degradando el servicio de John Kerry en Vietnam. Éstos también fueron pagados por grupos independientes, no relacionados a las campañas que ellos apoyaban. Hoy en día, para ser atacado en tales anuncios comúnmente se dice ser un “*swift boated*” (campaña en contra de una persona). El anuncio alegaba que Kerry “no es héroe de guerra” y que “mintió para obtener su “Estrella de Bronce”, al no haber recibido disparos realmente, sino sólo haber sufrido una rozadura menor en una de sus tres heridas (West, 2005: 80). A diferencia de la rápida respuesta de Bill Clinton en 1992, Kerry fue muy lento, y sus respuestas fueron débiles y en general

ineficaces. Podría haberlo hecho mucho mejor con anuncios de réplica. Se ha recomendado que cuando una campaña busca defender a su candidato, debe hacerlo utilizando el mismo medio (televisión, radio, impresos, etc.) con el que fue atacado originalmente, y que debe hacerse a un nivel acorde (Thurber y Nelson, 2004: 10). Además, la defensa debe llevarse a cabo en una o en varias de las siguientes formas: negación, explicación, disculpa y contraataque (Thurber and y Nelson, 2004: 10).

MoveOn.org, un sitio web liberal y una organización independiente, presentó un anuncio en el 2004, informando que el Presidente Bush había utilizado contactos familiares para entrar a la Guardia Nacional Aérea de Texas, para evitar que fuera enviado a Vietnam y después faltó a muchas de sus obligaciones en la Guardia, debido también a favoritismo. Cuando la CBS creó gran parte de esta historia, produjo un efecto contrario, porque citaron lo que probaba ser documentos falsificados (West, 2005: 80-81). Dan Rather, el pilar de noticias de la CBS, pronto fue despedido a pesar de decir que la historia era verdadera, aun cuando los documentos no lo eran. Sin duda, este episodio ayudó realmente a Bush en su campaña para demostrar la injusticia de los (supuestos) medios de comunicación de izquierda.

¿Las campañas negativas indignan a los votantes?

El hecho es que los índices de votación han disminuido, mientras que los niveles de ingresos y educación han aumentado y el padrón electoral se ha vuelto menos restrictivo, hechos que normalmente están relacionados con niveles más altos del número de votantes. Sin embargo, como una movilidad social más grande y una base de población más joven pueden trabajar para disminuir los índices de votación (Hrebenar, 1999: 132), la negatividad de las campañas parece ofrecer otra explicación del por qué los índices de votación han disminuido. Hasta la fecha, estudios que muestran si la negatividad en las campañas mantiene o no en las votaciones a los posibles votantes, no han sido concluidos (Hrebenar, 1999: 205).

Los votantes muestran su decepción por candidatos y partidos al no votar, tanto en las elecciones primarias como en las generales o al votar por el partido que normalmente no apoyan (Hrebenar, 1999: 93). Aunque el número de votantes ha disminuido mientras que el contenido negativo

de la publicidad de campaña se ha incrementado, esto no significa que exista una relación causal directa entre estos. Es más probable que ambos sean un síntoma de una “actitud cada vez más cínica” hacia el gobierno (Kamber, 1997: 39). Por ejemplo, Hrebenar observa que un número creciente de votantes potenciales que no vota, y aquellos que lo hacen, expresan frustración sobre las opciones de candidatos. Un estudio sugirió que sólo cerca de la mitad de los votantes en la elección presidencial de 1996, quedaron satisfechos con la selección de candidatos (Hrebenar, 1999: 93).

Soluciones Posibles

La negatividad y la política sucia pueden provenir de las áreas más exaltadas e inesperadas, de individuos e instituciones que ciertamente deberían saber el efecto y el conocimiento que sus acciones tendrían si lo sacarán a la luz pública. Por consiguiente, es de incumbencia de todos permanecer alerta en cuestionar la fuente y el propósito de toda comunicación política. “Es nuestra responsabilidad como ciudadanos estar informados y no permitir que la cultura política nos domine” (Thurber y Nelson, 2004: 11). Afortunadamente, los partidarios y candidatos independientes afiliados a sitios web, tales como factcheck.org y <http://voices.washingtonpost.com/fact-checker/>, han sido creados para desempeñar este papel.

En muchos países europeos existe una tradición mayor que en Estados Unidos de que la televisión sea vista como un servicio público. Respectivamente en algunos otros países occidentales se ejerce un mayor control sobre la publicidad política (Kamber, 1997: 230). Por ejemplo, la publicidad directa pagada como es vista en Estados Unidos no está permitida en Francia, Alemania Occidental y el Reino Unido (Kamber, 1997: 230).

El financiamiento público (tanto completo, como parcial) de todas las campañas políticas también ha sido recomendado por algunos. Esto sin embargo, no limitaría la publicidad negativa, por sí misma.

III PARTE: ENGAÑO, FRAUDE Y ELECCIONES ROBADAS

Hasta el momento, hemos visto juego sucio en las campañas y anuncios negativos, las cosas que los candidatos o sus partidarios hacen o dicen acerca de otra campaña. Ahora pasamos a otro tipo de problema electoral: engaño, fraude y equivocación en el recuento de votos, todas las actividades relacionadas con el “Día de las Elecciones” (Election Day) en sí y, normalmente, con el organismo gubernamental responsable de realizar las elecciones. Este último problema es más serio que el juego sucio y anuncios de campaña críticos que un votante exigente puede ignorar o pasar por alto. El no permitir votar a las personas, el no contar los votos con exactitud y/o contar los votos que no se emitieron por votantes son errores graves y muy serios en las elecciones porque pueden tener como resultado que la persona declarada ganadora no sea la correcta.

Fraude y Corrupción

Gumbel (2005: 1) dice que cuando se le preguntó al ex presidente Jimmy Carter, muy respetado por su trabajo en fomentar la transparencia en elecciones internacionales, si su equipo internacional de observación electoral consideraría dar seguimiento a las elecciones en Estados Unidos, él respondió: “No lo pensaríamos. El sistema político estadounidense no estaría a la altura de ningún tipo de estándares internacionales por muchas razones.” Gumbel (2005: 7) además declara que en diferentes épocas de la historia estadounidense:

la inviolabilidad de la urna ha sido quebrantada por la intimidación, rapto, derramamiento de sangre, cohecho, malversación, intoxicación, negociaciones bajo la mesa, listas fraudulentas de votantes, conteo creativo de votos y, sobretodo, incompetencia burocrática absurda y corrupción. Las boletas electorales han sido compradas y vendidas en el mercado abierto, robadas, falsificadas, anuladas y lanzadas a lagos, ríos y océanos.

Una de las formas más importantes de fraude y corrupción es la privación del derecho al voto por parte de los votantes. Muchas de

las inconformidades y problemas han surgido con los años y en varios lugares con respecto a quien es o era apto para votar. Recientemente en el 2000, el estado de Florida excluyó arbitrariamente decenas de miles de votantes aptos de las listas de aquellos quienes estaban registrados para votar, impidiéndoles así votar cuando llegaban a sus centros electorales para hacerlo y dejándolos sin tener a qué recurrir; sus votos al final de cuentas no se emitieron ni se contaron. En la misma elección presidencial, surgieron muchas controversias en varios condados de Florida con respecto a la forma de las boletas electorales y cómo fueron contadas. Por lo menos, se debería permitir a los votantes aptos registrarse (si es un requisito) y darles acceso razonable a los centros y a las boletas electorales, y la votación debería contarse y reportarse con exactitud.

Gumbel (2005: xiv) cita a Joseph P. Harris en 1930: “Probablemente, no existe otra etapa en la administración pública en los Estados Unidos, que este tan mal dirigida como el manejo de las elecciones. Cada investigación o contienda electoral revela irregularidades evidentes, errores, falta de ética profesional por parte de funcionarios del distrito electoral, desacato de instrucciones y leyes electorales, prácticas descuidadas y fraudes totales y absolutos”. Algunas elecciones son robadas. Es decir, la voluntad de los votantes, incluyendo a los que tienen derecho a sufragar, se les impide hacer uso de su prerrogativa, resultando en que el candidato que toma posesión del cargo, sea el cual los votantes no eligieron darle su sufragio.

En la mayoría de lugares, los votos de mayoría o pluralidad determinan al ganador. En las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, se impone una norma adicional por encima de una norma de pluralidad. Cada estado de la Unión Americana tiene un número de votos electorales asignados equivalentes al número de miembros en la Cámara de Representantes de ese estado, más dos. Además, al Distrito de Columbia se le otorgan tres votos electorales, que es el número al que tienen derecho si se trata de un estado, pero no más que a otro estado (actualmente son tres votos).

En los Estados Unidos, la norma general en la elección presidencial, es que los votantes en varios de los estados seleccionen a los miembros electorales por medio de voto de pluralidad. Por lo anterior, la mayoría de los votos de los miembros del Colegio Electoral, son requeridos para

elegir al Presidente de la Unión Americana. En algunas elecciones pasadas esto ha resultado en que una persona, quien no ha recibido siquiera una mayoría relativa de los votos emitidos por votantes ordinarios en toda la nación, haya sido electa como Presidente por el Colegio Electoral. A pesar de ser una norma polémica que muchos desearían revocar para favorecer una simple norma de pluralidad, todos saben que esta es la norma en los Estados Unidos y que las elecciones que se ganan de esta manera, no son “robadas” aun cuando la persona electa recibió menos votos de los electores que otro candidato.

Elección Presidencial de 1876

La primera elección presidencial en los Estados Unidos que tuvo como resultado que las mismas preferencias de votación, tanto de los votantes como de los miembros del Colegio Electoral se ignoraran fue la elección de 1876. El ganador del voto popular y del voto del Colegio Electoral fue el gobernador de Nueva York y demócrata Samuel J. Tilden, el perdedor, el gobernador de Ohio y republicano Rutherford B. Hayes. Entonces, el Partido Demócrata fue el partido mayoritario del Sur, aquellos estados que apenas 15 años antes habían intentado dejar la Unión y que precipitaron la sangrienta Guerra de Secesión.

Tres estados (Luisiana, Carolina del Sur y Florida) fueron acusados de diversas irregularidades y fraudes, y funcionarios en cada estado enviaron dos juegos diferentes de resultados electorales a Washington para su conteo, uno a favor de Tilden y el otro de Hayes. Con un sólo compromisario en Oregon que había sido sustituido y cuyo voto también estaba en duda, 20 votos electorales estaban en disputa y que finalmente el Congreso otorgó a Hayes, quien de este modo, ganó la presidencia por un sólo voto electoral. Una de las promesas en la campaña de Tilden fue que, si era electo, terminaría la Reconstrucción, es decir, que sacaría al ejército de la Unión victorioso del Sur, y así terminar con el control republicano y del ejército del Sur y la política sur. En el llamado *Compromiso de 1877*, generalmente se reconoce que Tilden estaba de acuerdo en no oponerse a la decisión, costándole la presidencia cuando Hayes acordaba en terminar la Reconstrucción.

Elección Presidencial de 1960

Cuando Richard Nixon perdió la elección de 1960 frente a John F. Kennedy, hay constancia y una gran evidencia de que hubo fraude en la votación (por ejemplo, en el Condado de Cook, Illinois y Texas), que Kennedy le robó la elección a Nixon. Esto fue del conocimiento tanto de Nixon como de Kennedy al momento, y Nixon rechazó el consejo de cuestionar los resultados y exigir un recuento. Después, entró y perdió la contienda de 1962 para el cargo de gobernador de California, una contienda a la que su esposa y muchos otros le aconsejaron no entrar y después de la cual él prometió a la prensa reunida que no sería candidato de nuevo (“... no verán más a Nixon andar por ahí.”). Cuando reveló al inesperado ganador de la nominación republicana y la elección presidencial de 1968, Nixon era evidentemente otra persona, aunque no el “nuevo Nixon” que su campaña prometía. Era un individuo paranoico y marcado profundamente con un “lado oscuro” y una veta mezquina que se enfocaba en sus “enemigos”; y su enemigo número uno era alguien cuyo apellido era Kennedy. El primer trabajo que el grupo de “plomeros” de Nixon en la Casa Blanca asignó a su empleado secreto Anthony Ulasewicz, fue investigar al rival potencial Ted Kennedy, y su fatal accidente automovilístico en Chappaquiddick, para cualquier posible uso futuro, en cualquier campaña en contra de Kennedy. Una pregunta inquietante sería ¿Cómo habrían sido diferentes Nixon y la presidencia de Nixon si hubiera ganado en 1960 y posiblemente en 1964, en lugar de 1968 y 1972?

Elección Presidencial de 2000

La más reciente y tal vez la elección presidencial más polémica en los Estados Unidos, en tiempos modernos, fue la elección de 2000 entre el demócrata Al Gore y el republicano George W. Bush. Surgieron dos controversias principales en torno a esta elección. La primera fue sobre el conteo de los votos, la cual retrasó la decisión por 36 días en cuanto a quien había ganado la presidencia. En el Condado de Palm Beach, un diseño de boleta electoral llamado la boleta “mariposa” confundió a muchos de los votantes quienes pensaron que habían votado por Al Gore, y en realidad, habían votado por un candidato de un partido menor (Pat Buchanan). Al final, estos votos solamente (i.e. los estropeados), le

costaron la victoria en Florida y como resultado, la misma presidencia a Gore (Véase Nichols, 2001, *Jews for Buchanan*.)

En otros condados de Florida, hubo numerosos “votos nulos”, un fenómeno que es causado cuando las tarjetas electorales perforadas fueron presentadas, pero no mostraron ningún voto en la contienda presidencial. Esto sucedió porque algunas veces el diminuto pedazo rectangular de la tarjeta electoral perforada (que todos sabían era llamado confeti) que se suponía sería retirado por el votante no fue desprendido completa y limpiamente de la tarjeta, causando que el equipo para el conteo de votos no lo leyera bien. El resultado fue que aquellas tarjetas no fueran contadas como votos. Sin embargo, un segundo problema les costó a muchos más habitantes de Florida la oportunidad de emitir su voto. Miles habían sido eliminados, o excluidos, de las listas de votantes con derecho a sufragar e inscritos poco antes de la elección de noviembre de 2000.

El estado de Florida, con un gobernador republicano (Jeb Bush, hermano del candidato a la presidencia George W. Bush) y mayorías republicanas en ambas cámaras de su asamblea legislativa, había contratado a una empresa para abrir las listas de los votantes inscritos y eliminar de éstas a cualquier persona que no reuniera los requisitos de ser un votante a causa de una condena previa por delitos mayores. Surgieron tres problemas en torno a este proceso. El primero, los tribunales de Florida habían dictaminado anteriormente que sólo aquellos condenados por delitos mayores por los tribunales de Florida (no por los tribunales de otros estados) no tenían derecho a inscribirse y votar. El segundo, el número de personas debidamente eliminadas de la lista de votantes inscritos era sólo aproximadamente el cinco por ciento del número total eliminado, el recordatorio de quien simplemente tenía el mismo nombre o incluso nombres similares de aquellos que realmente eran delincuentes. El tercero, ni hubo ninguna notificación hacia los votantes eliminados ni lo que es llamado una boleta provisional en los centros electorales. Por lo tanto, miles (probablemente muchos votantes democráticos/Gore) que acudieron a votar el día de la elección fueron rechazados y no se les dio la oportunidad de votar entonces o de hacerlo en boleta provisional, una que se contaría si más tarde se descubriera que el votante era un votante apto.

A pesar de la fuerte objeción poco común de cuatro jueces del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, una mayoría de cinco hombres

dictaminaron, que el tribunal podría quitarle el caso a los tribunales de Florida, y después votaron para interrumpir, simplemente alguna otra consideración por algún tribunal, y de ese modo confirmar la decisión de conteo de la votación del Ministro del Estado de Florida, y dar los votos electorales de Florida a George Bush, dándole una escueta mayoría mínima de todos los votos electorales, y la presidencia. Este voto de 5-4 llevó a muchos a decir (y quejarse) que Bush había ganado la presidencia por un sólo voto - y no por voto el ordinario de los votantes. La elección de 2000 le fue robada a Al Gore.

Elección Presidencial de 2004

Otra elección cercana tuvo lugar en 2004, y de nuevo hubo quejas por parte de los demócratas por irregularidad y fraude en la votación. En la revista *Rolling Stone*, Robert F. Kennedy, Jr. (2006) escribió acerca de diversos problemas nacionales (aquí sus citas omitidas):

Cerca de la mitad de 6 millones de votantes estadounidenses que viven en el extranjero nunca recibieron sus boletas electorales, o las recibieron demasiado tarde para votar, después el Pentágono cerró inexplicablemente un sitio web de vanguardia usado para registrar inscripciones del extranjero. Una empresa de consultoría llamada Sproul & Associates, que fue contratada por el Comité Nacional Republicano para registrar votantes en seis estados en disputa, fue descubierta destruyendo registros democráticos. En Nuevo México, que estaba determinado por 5 mil 988 votos, las máquinas fallaron misteriosamente al registrar apropiadamente un voto presidencial en más de 20 mil boletas electorales. En todo el territorio nacional, según la comisión federal acusada de implementar reformas electorales, hasta un millón de boletas electorales fueron estropeadas por equipo de votación defectuoso, aproximadamente uno de cada 100 emitidos.

En la elección de 2004, sobre las acusaciones de los delitos republicanos se enfocaron en el estado de Ohio. Kennedy (2006) de nuevo resume de manera sucinta muchas de las quejas. Quizá la queja más reportada y escuchada a menudo, fue que en diversos distritos democráticos recibieron menos máquinas de votación que necesitaban para encargarse de las largas filas de votantes, muchos a los que dejaron sin votar.

Ahí, funcionarios eliminaron a cientos de miles de votantes de las listas, faltaron al proceso de tarjetas de registro generado por las campañas de votantes democráticos, no fueron justos en los distritos democráticos cuando repartieron las máquinas de votación y desbarataron ilegalmente un recuento que podría haber dado la presidencia a Kerry. Un distrito en una iglesia evangélica en el Condado de Miami registró un imposible alto número de votantes del 98 por ciento, mientras que un centro electoral en la zona urbana de Cleveland registró un número de votantes igualmente imposible de tan sólo un siete por ciento.

Elección Presidencial de 2006 en México⁸⁸

La elección presidencial de 2006 en México entre el ex Secretario de Energía Felipe Calderón y el ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno del Distrito Federal) Andrés Manuel López Obrador, fue sumamente divisiva y estropeada por acusaciones de tácticas y políticas sucias por ambos lados. A lo largo de toda la campaña, Obrador se quejó de que durante su mandato el Presidente Vicente Fox estaba apoyando ilegal e indirectamente la campaña de Calderón. La campaña de Obrador también se quejó de la aparición y apoyo en la Ciudad de México por parte del ex Primer Ministro de España José María Aznar, violaba la normatividad electoral. Asimismo, la campaña de Calderón discrepó en la aprobación de Obrador por parte del Presidente de Venezuela Hugo Chávez y se quejó de que Chávez estaba financiando indirectamente la campaña de Obrador, utilizando el asunto en anuncios de ataque comparando a Obrador con el radical Chávez.

Después de la elección y la victoria de Calderón conseguida por un escaso margen de sólo 244 mil votos, Obrador reclamó que había existido un fraude electoral masivo a pesar de que observadores de la Unión Europea certificaron la elección como “transparente y competitiva”. Reclamaron que arriba de 900 mil boletas electorales para Calderón, fueron sumariamente arrojadas a la basura, mientras que los partidarios de Calderón rellenaron las urnas con boletas fraudulentas, lo que fue demostrado, según se informa, en un video secreto.

⁸⁸ La sección de la Elección Presidencial de 2006 en México fue investigada y escrita por Chase Davidson.

También se cree que el Instituto Federal Electoral estaba a favor de Calderón en los primeros pronósticos electorales. Obrador exigió un recuento total, sin embargo, los tribunales mexicanos sólo concedieron un recuento parcial que confirmó la victoria de Calderón. En respuesta, Obrador encabezó personalmente numerosas protestas durante meses después de la elección, incluso proclamándose a sí mismo como el “Presidente Legítimo de México” en una ceremonia detallada, yendo tan lejos como para construir un gobierno “legítimo” en las sombras. Calderón es reconocido internacionalmente como el Presidente de México. [BBC News. 2006 (Sept. 8), Franzia (2006), Stevenson (2006), Weissert (2006a and 2006b.)]

Otras elecciones cuestionadas (discutibles) o robadas en los Estados Unidos

Otras elecciones estadounidenses han sido manchadas por acusaciones de fraude en la votación de un tipo u otro. Soborno, abastecimiento de alcohol y simple incompetencia de antaño por parte de funcionarios electorales significó que los resultados de la elección a menudo no fueran exactos.

“En ningún lugar el fraude de votantes ha tenido un registro más conocido que en la época de Tammany en la Ciudad de Nueva York... En ese momento (finales de la década de 1890 y principios de 1900), los Estados Unidos todavía no tenían máquinas de votación que protegieran la privacidad o boletas electorales oficiales del Estado, así que los “gestores” de Tammany podían asegurar que los votantes emitirían votos como se prometía. Los especuladores de votos simplemente darían a la gente boletas electorales marcadas previamente y observarían como las depositaban en la urna. (Fund, 2004)

“Votantes múltiples” iban de un centro electoral a otro y votaban en cada uno. Los “repetidores” fueron la táctica principal de Tammany Hall. En la ciudad de Nueva York, la gente vestía sombreros, abrigos y después iban a quitarse la ropa y a afeitarse el vello facial por partes y luego regresaban al mismo centro electoral a votar repetidas veces, reclamando ser diferentes personas cada vez. Desde luego, los nombres en las listas de los votantes inscritos incluían a los muertos, a aquellos que se habían mudado, nombres ficticios y nombres de mascotas. Se

decía que el lema de Tammany era: “Vota temprano y vota a menudo” (Gumbel, 2005: 74-76)

Conocidos son los votos en el estado de Illinois, especialmente en el área del Condado de Cook que está en Chicago. Una historia es que las boletas electorales en algunos distritos electorales fueron reprocesados en repetidas ocasiones por las máquinas para el conteo de votos para exagerar los totales de los votos democráticos (por ejemplo, la elección de 1960).

Evidentemente, los votos fueron emitidos supuestamente por gente que utilizó los nombres de personas muertas o de aquellas que se habían mudado. Los votos del Condado democrático de Cook no fueron anunciados a menudo, hasta tarde en la noche de la elección, lo suficientemente tarde que el número de votos democráticos que se necesitaban para vencer los votos en el sur del estado republicano de Illinois se conocieron.

Explicaciones similares de relleno de votos por el partido en poder han tenido lugar en otros estados, incluyendo Texas donde se rumora que tales actividades de los demócratas han ayudado a elegir, primero a Lyndon Johnson para el Senado de Estados Unidos y después a John F. Kennedy a la presidencia.

En el Condado de Polk en Iowa (Des Moines), a finales de los años cuarenta, los demócratas contrataron a un detective y lo colocaron en la oficina del comisionado de las elecciones del condado para el recuento de los votos entregados por correo. Dijeron a la prensa que habían hecho esto porque creían que el número de votos por correo para los republicanos estaban siendo seriamente aumentados por el auditor del condado. Ese año, el número de votos por correo se redujeron a sólo 5 mil de los 13 mil anteriores. Los demócratas del Condado de Polk también atraparon a los republicanos sacando a “personas con deficiencia mental” del hospital psiquiátrico del estado y llevándolos a diferentes centros electorales en el condado para votar ilegalmente (Larew, 1980: 38-39).

Métodos de Fraude de los Votantes e Intimidación.

Un método de intimidación de los votantes se lleva a cabo en lugares donde una compañía quiere que sus empleados voten de cierta

manera. Se ponía, discretamente, cera para zapatos en el botón o palanca que se utilizaba para votar por el candidato “opositor”. Cuando el votante sale, alguien estrecha su mano; si deja un poco de la cera, este votante pronto es despedido por la compañía para la que trabaja.

También se ha rellenado la urna. Una persona consigue boletas electorales en blanco y vota en ellas en cantidades enormes (“rellenar” las urnas”). Una variación de esto es que una votación por medio de ficha perforada se pasa en repetidas ocasiones por la maquinaria que tabula el voto cuando nadie está mirando o incluso cuando hay alguien haciéndolo. Del mismo modo, se ha demostrado que las máquinas de votación de pantalla táctil son susceptibles a error y fraude por manipulación. Desde luego, simplemente se registra o reporta los totales (aumentados) erróneos de la votación a un estado, condado o distrito electoral, es decir, sólo mentiras.

Otra queja común de fraude en la votación ocurre cuando más gente de la que está registrada para votar, lo hace. Algunas veces, la gente se presenta a votar y, en realidad, está muerta o ya no vive en el distrito electoral, es decir, alguien dice ser estas personas y votan. O una persona sale del centro electoral con su boleta en lugar de depositarla en la urna; afuera votan en la boleta electoral y la entregan al siguiente votante, el que está de acuerdo (quizá por soborno) entra al centro electoral, obtiene una nueva boleta, deposita la boleta ya con el voto y saca fuera del centro electoral la boleta en blanco donde ésta se marca y se entrega al siguiente cómplice. Mientras que todas éstas, generalmente, son formas de aumentar los totales de la votación para un candidato o partido, otros fraudes o trampas electorales implican formas para disminuir los votos de aquellos que votarían en contra de algún partido y sus candidatos.

En un gran número de situaciones, una votación se realiza a mano alzada, antes de que existiera en forma escrita y continuando como hoy en día y probablemente por siempre. Simplemente, existen ocasiones y lugares, comúnmente porque el número de votantes es lo suficientemente pequeño para ser contado a mano, donde al mostrar las manos es la forma lógica para llevar a cabo los votos. Mientras que lo más probable es que el conteo sea exacto (todos en el lugar pueden contarse a sí mismos) éstos no son votos secretos, pues cualquiera en el lugar puede ver como votan

los demás. Por consiguiente, algunos votos de las personas pueden estar comprometidos por amenaza, intimidación o vergüenza.

Antes de la boleta “secreta” australiana, para los partidos políticos era común distribuir boletas electorales en papel de colores distintivos. El votante sólo depositaba una boleta electoral del partido en la urna y puesto que sólo los candidatos del partido figuraban en ella, era obvio cómo votaba cada persona, asumiendo que no había votos añadidos por escrito. La boleta electoral australiana es una boleta realizada por el gobierno con los nombres de todos los candidatos para el cargo en esa elección y en la cual se vota en secreto. Al principio, los votantes marcaban con lápiz estas boletas electorales permaneciendo en algún tipo de cabina que ofrecía privacidad de miradas indiscretas. El problema con dichas boletas es su conteo, de forma rápida y precisa. Éstas también estuvieron expuestas al relleno (produciendo muchas boletas extra de forma fraudulenta) y destrucción de boletas (tal como boletas “perdidas”, en una chimenea o en un río, por ejemplo).

Los esfuerzos para ofrecer mejoras en la votación y conteo de boletas electorales han sido desarrollados desde siempre. El paso siguiente fue la máquina de palanca. Estas grandes, muy pesadas y para algunos unas máquinas un poco aterradoras no tienen los medios reales para llevar a cabo un recuento, más que volviendo a examinar las marcaciones en la parte trasera de la máquina. Pero el fraude y los errores inocentes podrían afectar del número de las marcaciones.

Una máquina de votación posterior fue la de la votación por ficha perforada, una variación de la perforadora manual IBM y las máquinas contadoras y clasificadoras. Utilizadas durante muchas décadas, estas votaciones por medio de máquinas lectoras, en realidad, estuvieron sujetas a un error de conteo importante, dando como resultado tanto pocos votos como en exceso, pues las máquinas simplemente fallaron al contar con exactitudes todas las boletas.

Los recuentos manuales fueron muy difíciles, puesto que la gente tenía que tabular hoyos en las fichas. En Florida, en el 2000, el asunto giraba en torno a si contar o no como votos válidos aquellas fichas con “confetis” que no habían sido desprendidos por una, dos o tres esquinas, o

incluso las cuatro pero que presentaban una marca de alguien intentando perforar el “confeti” sin éxito.

Soluciones Potenciales y Asuntos Relacionados.

Después del 2000, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley para Ayudar a América a Votar (2002). Esta ley buscaba proporcionar estándares para cada estado y distrito electoral en los Estados Unidos. Ésta y la denominada Ley de Votantes Motorizados de 1993 regulaban el registro y las máquinas de votación; pero muchos se decepcionaron de los resultados.

La ley dirigió a muchas áreas para comprar equipo de votación como computadoras, pero que generalmente no representaban una “prueba en papel”, es decir, una boleta electoral física para manejar y recotar si surgía la polémica. Además, mucha gente demostró que estas máquinas podían ser alteradas y los resultados de la votación cambiados (accidental o intencionalmente). La película de 2006 *“Man of the Year”* (El Hombre del Año) (con Robin Williams y Laura Linney) se basaba en la posibilidad de que tal error ocurriera.

El nuevo dispositivo de votación más común y generalmente recibido de forma favorable es uno que escanea una hoja de papel que ha sido marcado como una hoja de respuestas en una clase de colegio. El votante usa un lápiz o una pluma y rellena un espacio al lado de los nombres de sus candidatos que favorece, después el votante inserta la hoja de papel en una máquina que lee la boleta electoral a través de un scanner óptico. Incluso, expulsa inmediatamente cualquier boleta que tenga marcas fuera del lugar correspondiente o votos de más, así el votante puede corregir la boleta electoral y depositarla de nuevo. Desde luego, deja un comprobante de las boletas reales que son depositadas en la máquina que tabula el voto.

Este sistema es básicamente lo mismo que las boletas de papel de hace décadas y siglos con la característica adicional de que ahora pueden ser contadas por medio de una máquina de forma rápida y precisa. Como con las boletas de papel antiguas, todavía existe la posibilidad de fraude y error, pero también la votación está sujeta a las mismas medidas

preventivas que se han usado durante años por ejemplo, observadores en la votación y equipos bipartidistas de funcionarios electorales).

La última innovación para votación tuvo lugar en el estado de Oregon, el cual comenzó a utilizar el voto por medio del correo en 1981, en un periodo de prueba y en varias elecciones a partir de entonces. Un referéndum público en 1988 autorizó que todas las elecciones en el estado se llevaran a cabo por correo a partir de entonces. De manera que ya no existen centros electorales en Oregon más que su buzón. Quizá, votar por medio de la computadora y la Internet vendrá, o no, después. (Véase Wikipedia/Electoral, 2008).

CONCLUSIÓN

Las campañas políticas siempre están en constante movimiento; están influenciadas de manera permanente por las variables políticas y económicas que las afectan y que pueden afectarse a sí mismas (Thurber and Nelson, 2004: 4).

Mientras que es muy probable que las campañas lleguen a reconocer la necesidad de involucrarse en hacer campaña negativa, es muy poco probable que las campañas comiencen con la intención de involucrarse en el juego sucio. Muchas de las campañas fracasaron al definir una estrategia desde el principio. “Ellos saben que intentan ganar, pero nunca deciden cómo van a ganar”. En pocas palabras, fracasan al definir una estrategia” (Bradshaw, 2004: 37).

Si un mensaje es positivo o negativo, debería ser juzgado por su veracidad y relevancia (Kamber, 1997: 8). Una simple solución sería la que Dulio (2004: 185) propuso: mientras la información que provenga de una campaña sobre otra sea “objetiva, relevante y contenga información importante”, debería fomentarse y no considerarse negativa. Sin embargo, el problema yace en quienes definen objetiva, relevante e importante. Tal y como Kamber (1997: 8) dice:

Existe una gran diferencia entre hacer un argumento negativo con responsabilidad, basado en hechos y difamar a un contrincante. Uno

es una forma viable de argumento político y el otro es...política de veneno. La política de veneno es irresponsable, sin fundamento, errónea, engañosa, desleal, irrelevante, divisiva, aborrecible, maliciosa, ordinaria y degenerada. La política de veneno apela a los sentimientos más bajos de miedo, odio y prejuicio... La política de veneno incluye no sólo difamación y abuso, sino las formas más sutiles de negatividad, tales como el uso de la polarización cultural, étnica y racial.

El error en la votación se refiere a aquellos problemas que tienen como resultado que la gente que debería estar permitida para votar, no lo haga y en errores en el registro y conteo de los votos emitidos. El fraude en la votación es error en la votación que ocurre por propósito intencional que produce un resultado equivocado a favor de aquellos que cometen el fraude. De acuerdo con Gumbel (2005) y otros, el error y el fraude han ocurrido a lo largo de la historia de los Estados Unidos.

El presente documento puede parecer que exagera en cuánto y qué tan frecuente existe error y fraude, sin embargo, puesto que cualquier error es inaceptable, la frecuencia y la gravedad del problema es sorprendente y con necesidad de corrección. Al menos en los Estados Unidos, el error no intencional ya es protegido con frecuencia y diligencia, pero muy a menudo tales esfuerzos no son suficientes. Por otro lado, la gente que busca engañar intencionalmente son con mucha frecuencia los mismos funcionarios políticos que en realidad llevan a cabo la votación. Si el error se reduce y el fraude se elimina, se debe instituir algo diferente a lo que se hace en la actualidad.

Aunque este informe ha mostrado los problemas de los Estados Unidos, más que los problemas en otros países, existen claramente muchos problemas similares siempre que hay elecciones en otro lugar.

Además, no hemos incluido ninguno de los muchos ejemplos de violencia y brutalidad en las elecciones, tales como los asesinatos de Benazir Bhutto y Robert Kennedy. Por lo tanto, cuando se celebran elecciones para algún cargo político, parecerían ser necesarios estándares y salvaguardas internacionales. Pero ahí, terminamos este informe como si sólo se tratara un estudio de los problemas hasta ahora, pero de ninguna manera hemos hecho nada más que tratar superficialmente el tema - y presentado una variedad de ejemplos de negatividad, juego sucio, error y fraude.

REFERENCIAS

- AMERICAN History.** 2008. "Grover Cleveland -- Twenty-Second and Twenty-Fourth President." Consultado el 9/5/08 en <http://americanhistory.about.com/od/grovercleveland/p/pcleveland.htm>.
- AMNESTY International.** 2007 (Oct. 17). "Colombia: Killing of election candidates must stop." Comunicado de prensa. Consultado el 10/07/08 en <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAMR230372007?open&of=ENG-2M3>
- ASIAN Human Rights Commission.** 2007 (Abril 1). "Candidate of an opposition party killed just days before communal election." Consultado el 25/6/08 en <http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2007/2302/>
- COMUNICADO DE PRENSA.** 2008 (April 10). "Nepal begins voting in historic election." Consultado el 10/7/08 en <http://www.iht.com/articles/ap/2008/04/10/asia/AS-POL-Nepal-Elections.php>
- AYTON, Mel.** 2008 (Junio 24). "Why Sirhan Sirhan assassinated Robert Kennedy." Consultado el 25/6/08 en <http://www.crimemagazine.com/05/sirhansirhan,0906-5.html>.
- BBC NEWS.** 2005 (Septiembre 27) "Candidate killed in Afghanistan." Consultado el 25/6/08 en http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4286500.stm.
- BBC NEWS.** 2006 (Sept. 8). "Q&A: Mexico election crisis." Consultado el 23/8/08 en <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/5326452.stm> >
- BBC NEWS.** 2007 (Diciembre 27). "Benazir Bhutto killed in attack." Consultado el 25/6/08 en http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7161590.stm
- BRADSHAW, Joel C.** 2004. "Who will vote for you and why: Designing campaign strategy and message," in Thurber and Nelson (2004).
- CLEAVES, Freeman.** 1939. *Old Tippecanoe: William Henry Harrison and His Time.* Port Washington, NY: Kennikat Press.
- DAVIS, Richard H.** 2004 (Mar. 21). "The Anatomy of a Smear Campaign." Consultado el 5/5/08 en http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2004/03/21/the_anatomy_of_a_smear_campaign/

- DULIO**, David A. 2004. *For Better Or Worse?: How Political Consultants Are Changing Elections In The United States*. Albany, NY: State University of New York Press (Prensa de la Universidad del Estado de Nueva York).
- EDOZIEN**, Frankie. 2007 (Feb. 20). "Let Aliens Vote: Activists." Consultado el 23/8/08 en Edozien, Frankie. 2007 (Feb. 20). "Let Aliens Vote: Activists." Consultado el 23/8/08 en http://www.nypost.com/seven/02202007/news/regionalnews/let_alien_vote__activists_regionalnews_frankie_edozien.htm
- FIRST LADIES/JACKSON**. 2008. "First Lady Biography: Rachel Jackson." Consultado el 9/5/08 en <http://www.firstladies.org/biographies/firstladies.aspx?biography=7>.
- FRANZIA**, Manuel Roig. 2006 (Mar. 28). "Chávez's Image Becomes Tool for Attack in Mexican Presidential Race." Consultado el 23/8/08 en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/27/AR2006062701702.html>
- FUND**, John. 2004. "How to Steal an Election," *City Journal*, Autumn, Consultado 31/5/08 en http://www.city-journal.org/html/14_4_urbanities-election.html.
- GREEN**, Andrew. 2007 (Agosto 21). "Nipping at McConnell's Heels." Consultado 4/8/08 en http://www.prospect.org/cs/articles?article=nipping_at_mcconnells_heels
- GUMBEL**, Andrew. 2005. *Steal This Vote: Dirty Elections and the Rotten History of Democracy in America*. New York: Nation Books.
- HREBENAR**, Ronald J., Matthew J. Burbank, and Robert C. Benedict. 1999. *Political Parties, Interest Groups, And Political Campaigns*. Boulder, CO: Westview Press.
- INFOPLEASE.COM**. 2007. "Zimbabwe." Consultado el 23/8/08 en <http://www.infoplease.com/ipa/A0108169.html>
- JOHNSON-CARTEE**, Karen, and Gary Copeland. 1991. *Negative Political Advertising*, Hillsdale, NJ: Erlbaum; cited in Hrebenar (1991: 202).
- JOYNER**, James. 2005 (Enero 28). "Iraqi candidate killed on videotape." Consultado el 25/6/08 en http://www.outsidethebeltway.com/archives/2005/01/iraqi_candidate_killed_on_videotape/

- KAMBER**, Victor. 1997. *Poison politics: Are negative campaigns destroying democracy?* New York: Insight Books, Plenum Press.
- KENNEDY**, Robert F. Jr. 2006 (Junio 1). "Was the 2004 election stolen?" *Rolling Stone*. Consultado el 17/9/08 en http://www.rollingstone.com/news/story/10432334/was_the_2004_election_stolen/4 (found
- KNICKMEYER**, Ellen, and Jonathan Finer. 2006 (Junio 8). "Insurgent leader Al-Zarqawi killed in Iraq." Consultado el 24/6/08 en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/08/AR2006060800114.html>
- LAKOFF**, George. 2004. *Don't Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate*. White River Jct., VT: Chelsea Green Publishing.
- LAREW**, James C. 1980. *A Party Reborn: The Democrats of Iowa, 1950-1974*. Iowa City, IA: Iowa State Historical Department/Division of the State Historical Society.
- LEECH**, Garry. 2007 (Nov. 5). "Colombia's elections highlight democratic shortcomings." *Columbia Journal*. Consultado el 10/7/08 en http://64.233.167.104/search?q=cache:5Bp_olR01Jgl:www.colombiajournal.org/colombia266.htm+candidate+killed+before+election&hl=en&ct=clnk&cd=47&gl=uLong, Bill. 2007 (Oct. 5). "The Big Duel." Consultado el 21/8/08 en <http://www.drbilllong.com/LegalHistoryII/Burr.html>
- LONDON** *Telegraph*. 2008 (Abril4). "Morgan Tsvangirai projected to win in Zimbabwe election." Consultado el 23/8/08 en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1583563/Morgan-Tsvangirai-projected-to-win-in-Zimbabwe-election.html>
- LONDON** *TELEGRAPH*. 2008 (Jun. 24). "Zimbabwe: Morgan Tsvangirai seeks refuge from Robert Mugabe thugs." Consultado el 23/8/08 en <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/zimbabwe/2182134/Zimbabwe-Opposition-leader-Morgan-Tsvangirai-seeks-refuge-from-Robert-Mugabe-thugs.html>
- MACFARQUHAR**, Neil, and Celia W. Dugger. 2008 (Jun. 24). "Security Council Urges Zimbabwe to Halt Violence." *New York Times*. Consultado el 23/8/08 en http://www.nytimes.com/2008/06/24/world/africa/24zimbabwe.html?_r=1&hp&oref=slogin

- McARDLE**, John. 2008 (May 13). "Republicans Blast Late DCCC Mailer in Miss." Roll Call. Consultado el 14/8/08 en <http://www.rollcall.com/news/23619-1.html>
- MICROSOFT ENCARTA**. 2008. "Richard Nixon." Consultado el 23/8/08 en http://encarta.msn.com/encyclopedia_761563374/richard_nixon.html.
- NEVINS**, Allan. 1966. *Grover Cleveland: A Study in Courage*. New York: Dodd, Mead.
- NICHOLS**, John. 2001. *Jews for Buchanan*. New York: The New Press.
- OREGON** Secretary of State's Office. (sin fecha). "A Brief History of Vote by Mail." Consultado el 4/8/08 en <http://www.sos.state.or.us/executive/votebymail/history.html>.
- PALAST**, Gregory. 2001 (Enero 18). "Florida's 'Disappeared Voters': Disfranchised by the GOP" <http://www.thenation.com/doc/20010205/palast/single>
- REMINI**, Robert. 1963. *The Election of Andrew Jackson*. New York: J.B. Lippincott.
- RFE/RL. 2005 (Oct. 3)**. "Afghans continue to protest candidate's slaying." Consultado el 25/6/08 en <http://www.azadiradio.org/en/specials/elections/features/2005/10/81831F5B-4BF2-4B3A-AE51-455CEE746FFA.ASP>.
- RIDGEWAY**, James. 2005 (Julio 12). "Grime Pays: Boy Makes Bad," *The Village Voice*. Consultado el 14 de septiembre de 2008 en <http://www.villagevoice.com/2005-07-12/news/grime-pays/>
- SAFIRE**, William. 2008 (Feb. 3). "Dirty Tricks." *New York Times Magazine*. Consultado el 19/8/08 en <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0DE4D61E3CF930A35751C0A96E9C8B63&sec=&spn=&pagewanted=1>
- SCHER**, Richard. 1997. *The modern political campaign: mudslinging, bombast, and the vitality of American politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- SENGUPTA**, Somini. 2008 (Abril 10). "Polls open in Nepal the day after violence killed 8." *New York Times*. Consultado el 7/7/08 en <http://www.nytimes.com/2008/04/10/world/asia/10nepal.html?ref=asia>
- SILBEY**, Joel H. 1999. *The American Party Battle: Election Campaign Pamphlets, 1828-1876: Volume I, 1828-1854*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- SILBEY**, Joel H. 2002. *Martin Van Buren and the Emergence of American Popular Politics*. New York: Rowman & Littlefield.
- STEINHORN**, Leonard. 2004. "Ads are us: Political advertising in a Mass Media Culture," in Thurber and Nelson (2004)
- STEVENSON**, Mark. 2006 (Nov. 21). "Mexican swears self in as real chief," (Salt Lake City, UT, Comunicado de prensa). Consultado el 23/8/08 en http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4188/is_20061121/ai_n16859332
- THURBER**, James A., and Candice J. Nelson (eds.). 2004. *Campaigns and elections American style* 2nd edit. Boulder, CO: Westview Press.
- WEISSERT**, Will. 2006a (Feb. 23). "Mexico investigates ex-Spanish prime minister who endorsed presidential candidate," Comunicado de prensa. Consultado 19 de agosto de 2008 en <http://www.highbeam.com/doc/1P1-118801623.html>
- WEISSERT**, Will. 2006b (Sept. 5). "Mexican court to rule on election result." *The Guardian*. Consultado el 19 de agosto de 2008 en <http://www.guardian.co.uk/world/2006/sep/05/mexico>
- WEST**, Darrell M. 2005. *Air Wars: Television Advertising in Election Campaigns, 1952-2004*. Washington: CQ Press.
- "**WHAT** Bush did to McCain in the 2000 S. C. primary." (sin fecha). Consultado el 21/8/08 en http://www.bartcopnation.com/dc/dcboard.php?az=show_topic&forum=8&topic_id=522&mesg_id=522
- WHITE** House/Jackson. 2008. "Rachel Donelson Jackson." Consultado el 9/5/08 en <http://www.whitehouse.gov/history/firstladies/rj7.html>.
- WIKIPEDIA**/1884. 2008 (Agosto 13). "United States presidential election, 1884." http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election,_1884 (Consultado el 23/8/08 en
- WIKIPEDIA**/Burr. 2008 (Agosto 9). "Burr–Hamilton duel." Consultado el 21/8/08 en http://en.wikipedia.org/wiki/Burr-Hamilton_duel.

NEGATIVITY AND DIRTY TRICKS IN US POLITICAL CAMPAIGNS *

BY PAXTON WILLIAMS AND JIM HUTTER

WITH

CHASE DAVIDSON *

AUGUST, 2008

.....
Abstract

Each election cycle there are certain questions that always seem to come to the fore—and almost always seem to go unanswered. Are there any principles for how a campaign should be run or should not be run? Is it acceptable for one candidate to lie about his or her opponent? What about a candidate making statements that are true about his or her opponent’s character or past but which have nothing to do with either candidate’s stand on political issues? Should candidates focus on political issues to the exclusion of such other factors as character and experience? Perhaps “all is fair in love and war,” but this is probably too sweeping a statement for politics and campaigns. Just as beauty is in the eye of the beholder, so too is what is fair or unfair, or reasonable or unreasonable in a campaign. Regardless of how these questions might be answered, the fact remains that campaigns engage in questionable tactics that are worthy of study and review. This article reviews many—but by no means have all— of the negative campaigns and dirty tricks in US campaigned history plus some from other countries, as well.

.....

* A paper prepared for presentation at The Institute for Access to Public Information of the Federal District (Mexico City).

Negativity and Dirty Tricks in US Political Campaigns.

BY PAXTON WILLIAMS AND JIM HUTTER
WITH CHASE DAVIDSON *

I. INTRODUCTION

Campaigns seem to have become so negative that all one sees is mud being flung by one candidate at another. As several examples will show, the use of negative campaign tactics and dirty politics are not new to the American political system. Kamber (1997: 22) states, “The assumption that American politics was once a pristine undertaking, animated by articulate rhetoric and executed in flawless high manners, is not just fanciful, it is delusionary.” This paper seeks to provide a platform from which to discuss negative campaigns and dirty tricks.

After seeking to show why it is important to study this area, and after defining negative campaign tactics and dirty tricks, Part I provides several historical examples which are meant to solely illustrate how pervasive negative campaign tactics and dirty tricks have been in the past. Part II seeks to address questions related to the use of negative campaign tactics and dirty politics, including the abundance and role of negative advertisements, the extent to which voters are turned off by the negativity and dirty tricks they see in campaigns, and several possible solutions to this negativity. Part III concerns cheating, fraud, and stolen elections.⁸⁹

⁸⁹ About the authors: Paxton Williams holds degrees in political science and public policy from Iowa State University, the University of Michigan, and the University of Birmingham (UK). He has managed political campaigns in the past and is now executive director of the George Washington Carver Birthplace Association. Dr. Jim Hutter is an associate professor of political science at Iowa

PART I: NEGATIVE CAMPAIGNS AND SCANDALS.

It is important to understand why candidates and their teams engage in negative tactics. It is equally important to understand the forms these tactics take, and what effects they have on voter participation. This is especially relevant as it can be argued that the level of voter turnout, especially when compared to other nations, shows a lack of interest in politics in the United States (Hrebenar, 1999: 95). If this is the case, it is important to see why there is this lack of interest so that policies and structures might be put in place to encourage civic participation. It has also been argued that this lack of voter participation calls into question the legitimacy of the US system of elections.

While he received 43 percent of the vote in a three-person race, it is worth noting that in Bill Clinton's 1992 presidential election, Clinton received the votes of fewer than 25 percent of the voting aged population (Hrebenar, 1999: 95; the other two major candidates were Ross Perot and incumbent President George H. W. Bush; there were several other names on the ballots in most states, none receiving more than about 2 percent of the votes cast). Further, traditional forms of campaigning, such as debates, rallies, and public forums where candidates can be held accountable suffer when candidates opt to simply engage in "mudslinging" and other negative campaign tools by way of television and radio (Kamber, 1997: 8). It is important to study all forms of advertisements, as that is the medium by which many voters learn about issues. A study conducted by Patterson and McClure concluded that the 30-second campaign advertisements used in campaigns had more content about issues than the news broadcasts (cited by Kamber, 1997: 37).

State University, Ames, Iowa, and has served on various university and professional committees and has also served as a member of a political party state executive committee. At the time of writing, Chase Davidson is a Political Science graduate student at ISU.

Why negative campaign tactics?

Candidates use negative campaign tactics for several reasons. An argument exists for the use of some negative advertisements. Wholly positive arguments about candidates may not fully tell the whole story. As a campaign will not usually provide negative information about its own candidate, it falls to opposing campaigns to do so (Kamber, 1997: 7). Therefore, negative advertisements can provide voters with useful information.

The use of more aggressive campaign tactics has been exacerbated by the fact that campaigns have become increasingly run by professional campaign operatives and have become increasingly expensive. It is not unusual for a contested congressional seat to have campaign costs over \$1 million (Bradshaw in Thurber and Nelson, 2004: 37). It may seem obvious, but campaigns must develop messages for their intended voters and those that might “swing” towards them (Thurber and Nelson, 2004: 6). One goal of negative campaigning may not be to increase participation of supporters of the candidate engaging in the negative campaigning, but to decrease the turnout of those who might support another candidate. Political newcomers often engage in campaigns that contrast the voting history of their opponents, who are incumbents with a track record (Kamber, 1997: 7).

Another factor may be the rise of more-informed, data-driven campaigns. Hrebenar (1999: 123) points out that “given the electorate’s self-described independence, the decreased reliability of group membership in predicting voting behavior...one other method of understanding voter behavior is to divide the electorate according to the values they hold, or ‘value clusters.’” So, in attempting to address these values, campaigns engage in negative or dirty campaign tactics to create a more distinct contrast between them and their opponents. It is worth noting that similar techniques are used in both positive and negative advertisements; both prey on emotions; both “omit facts; leave out context; traffic in partial truths; and appeal to naked self-interest” (Steinhorn, 2004: 111). Dulio (2004: 184) reports on the work of Kathleen Hall Jamieson and others that found that the discussion of positive vs. negative should be changed to advocacy (positive) vs. attack (negative) vs. contrast. Jamieson and

colleagues found that positive ads usually contain less policy content and less useful information for the electorate than do contrast and attack ads.

What are negative campaign tactics?

In any discussion of negative campaigns, advertisements, and dirty tricks in US political campaigns, it is important to understand what is meant by “negative,” “dirty tricks,” and even to understand what is meant by “campaign.” There are two basic types of negative campaign tactics, many of which can be found in the campaign speeches and advertisements of candidates. The first is the “contrast” ad. One candidate points out how s/he differs from an opponent on some political issue (e.g., a past vote on legislation) or candidate characteristic (e.g., experience). Contrast ads are negative in the sense that a candidate surely always attempts to show how s/he is better than the opponent. Although people often complain about negative ads and “attacks” on an opponent, generally, candidates are expected to contrast themselves to their opponents on political issues and candidate characteristics. These surely are negative ads; they also may be filled with half – truths, completely false statements, and/or unreasonable inferences about one’s self or one’s opponent.

The second type of negative tactic is focused on an opponent’s alleged attributes that are unrelated to policy issues or political experience. Here there may be no clear definition of what is and what is not an appropriate campaign issue, but “character” is often a focus and sex is often at the heart of it. Nelson Rockefeller was never chosen by Republicans to be a presidential or vice-presidential candidate at least in part because he had been divorced and remarried, something that in the 1960s in the US was politically damaging. (Rockefeller was, however, appointed to the vice presidency by Gerald Ford after Nixon’s resignation from the presidency.)

Today, evidence of marital infidelity has effectively ended the campaigns of some politicians (e.g., Gary Hart in 1988) or damaged others (e.g., Bill Clinton in 1992). John McCain’s alleged extra-marital liaisons while a student at the Naval Academy and after returning from Viet Nam were responsible for two divorces; the one that led to his first marriage and the several that later ended it. These have not been an issue in the

2008 campaign, perhaps because of the long time since they happened. The Barack Obama campaign likely would find it difficult to raise this as an issue. But why hasn't the media? They certainly have in the past, even going into a "feeding frenzy" with other candidates in the past.

Americans were shocked when John Edwards, the Democratic vice presidential candidate in 2004 and a popular candidate for the 2008 Democratic nomination, acknowledged after that contest was over that he had had one extra-marital incident. Previously oft-mentioned as a likely Cabinet appointee if Obama became President, after his announcement Edwards was not even invited to attend or speak at the Democratic convention. In addition to candidates, marital infidelity has led to the resignations of some politicians, e.g., New York governor Elliott Spitzer in 2008. In 2004, New Jersey governor Jim McGreevey, a married man, resigned after announcing he was in a homosexual relationship. It is likely that all three will never seek political office again.

Other topics of negative campaigns have included a candidate's patriotism, race, and religion (e.g., Obama in 2008), frequency of attendance and voting in Congress (e.g., Kentucky's Sen. "Dee" Huddleston, who lost to Mitch McConnell in 1984, and Iowa's Sen. Jack Miller, who lost to Dick Clark in 1972), and being "soft" on Communism (e.g., Richard Nixon's successful attacks on Rep. Jerry Voorhis in 1946 and on Rep. Helen Gahagan Douglas in the 1950 Senate campaign). While some might believe Nixon's tactic was justified by the voting records of his two opponents, certainly the implication that they were un-American, Communist-leaning, or traitorous was not. (Sources: Green, 2007, and Microsoft Encarta, 2008 and numerous web sites.)

Dirty tricks can take the form of lies and fabrications, as well as strong-arm tactics. As Scher points out, lies differ from half-truths and distortions as they have no basis in fact while the latter may do so. Lies as dirty tricks can only work when they seem possibly true and potential voters do not have independent sources with which to check the accuracy of the claim or do not check those sources if they do exist (Scher, 1997 54-55). Consequently, it is often the media that need to investigate and report them, and if they do not, the public usually assumes that the unchallenged assertions must be true.

Webster's Dictionary defines a campaign as a "connected series of operations designed to bring about a particular result." Thurber and Nelson (2004:3) add that they are "competitions over ideas...battles to define public problems and to develop public policy solutions to those problems." In this sense, campaigns in themselves should be very ennobling and worthwhile undertakings, necessary for a civilized democracy to exist. Political campaigns are a "combat over ideas and ways to persuade groups of voters to support those ideas." It is one aspect of this "combat" that this paper seeks to understand.

Presidential Election of 1828.⁹⁰

Negative campaign tactics and dirty tricks have been used since the earliest presidential elections. The election of 1828 saw some of the earliest, and perhaps the nastiest, attacks in American presidential campaign history. In the 1824 election, Andrew Jackson had won the popular vote and more electoral votes for President than Henry Clay, John Quincy Adams, and William Crawford, respectively. The election was thrown into the US House of Representatives because no candidate had won a majority of the Electoral College vote. Jackson's 1828 candidacy was launched on the back of the "corrupt bargain" of 1824 that saw Adams elected and Clay elevated to the office of Secretary of State after Clay struck a deal to have his supporters in the House vote for Adams.

From the outset, Jackson's surrogates used this "corrupt bargain" as a key attack point of the Adams administration. Historian Robert Remini (1963: 28) wrote of the consequences of the corrupt bargain that "John Quincy Adams had performed the stupendous feat of creating an opposition bent on destroying his administration and denying him, like his father, a second term in office." A campaign pamphlet, "Proceeding and Address of the New Hampshire Republican State Convention of Delegates..." is an example of the use of the corrupt bargain as an essential attack point (see Silbey, 1999: 55-83).

⁹⁰ The authors gratefully acknowledge that research and writing for the sections on the elections of 1828, 1840, and 1884 were done with the assistance of Chase Davidson, a graduate research assistant in the Dept. of Political Science at Iowa State University.

Further attacks emerged throughout the election on both sides. Adams surrogates accused Jackson and his wife Rachel of adultery and bigamy prior to their marriage in 1791. Rachel separated from her abusive husband in 1790, fearing for her safety (according to her account). Hearing that her first husband had boasted that he had obtained a divorce based on her abandonment, she and Jackson married in 1791. Jackson and his wife had not deliberately engaged in bigamy, therefore (Remini, 1963: 151-153; White House/Jackson; First Ladies/Jackson). Jackson was very defensive (and ready to provoke a duel) whenever his wife was accused of bigamy or insulted on this account.

The same newspaper that broke the bigamy story later reported that Jackson's mother was a prostitute and that his father was a "mulatto" man, asserting that Jackson himself was part African-American (Remini, 1963: 153). Additionally, Adams supporters accused Jackson for his having been a dueler, his involvement in massacres of Native Americans, his lack of formal education, his "cruel" nature as a disciplinarian as a military commander, and his alleged participation in Aaron Burr's conspiracy to overthrow the American government.

Jackson's supporters responded by ludicrously claiming that Adams, while serving as the US Minister to Russia, had provided American women (young servants working at the American Ministry) to the Czar for sexual purposes, with Adams essentially acting as a "pimp" (Remini, 1963: 162). Additionally, Jackson surrogates attacked the dynastic nature of the Adams family (Adams's father was former President John Adams). Jackson won the election of 1828 in a landslide.

Presidential Election of 1840.

In the 1840 election, the Whigs attempted to replicate the success of the Jackson presidency by putting forth their own candidate that embodied the values of the common American in order to defeat unpopular incumbent President and Democrat Martin Van Buren, previously Jackson's Vice President. The Whigs turned to former Indian Territory Governor and Senator, Gen. William Henry Harrison, the hero of the Battle of Tippecanoe and the Battle of the Thames (where Tecumseh was killed).

Initially, many Democrats laughed off the Harrison candidacy due to his age (68), with one newspaper claiming, “Give him a barrel of hard cider, and ... a pension of two thousand [dollars] a year ... and ... he will sit the remainder of his days in his log cabin...and study moral philosophy” (Cleaves, 1939: 320-321). Whigs used the attack to their advantage and cultivated the image of Harrison as the “log cabin and hard cider” candidate, contrasting him to the perceived elitism and aristocratic nature of the Van Buren. This was despite Harrison’s own upbringing in the Virginia agricultural aristocracy and Van Buren’s modest upbringing as the son of a small farmer and tavern owner in Albany, New York (Silbey, 2002. 145-147). The aristocrat tag was incredibly effective, due to the economic depression gripping the country at the time.

Van Buren’s surrogates attempted to counter the “fraud” of Harrison’s log cabin credentials and even issued an outlandish attack that Harrison had fathered three children with an American Indian woman (Cleaves, 1939: 321). Ultimately, the “log cabin” strategy and the effort to paint Van Buren as an aristocrat worked, and Harrison won by a very large majority of the electoral vote.

Presidential Election of 1884.

The presidential election of 1884 saw two candidates, Grover Cleveland and James Blaine, both sullied by scandal, and the voters had to decide which they found less off-putting, financial or sexual impropriety (Kamber,1997, 17). This election is an early example where “character” was a central issue throughout the campaign. The Republican—former Speaker of the House, Senator, and Secretary of State James G. Blaine—had been deprived of the GOP nomination twice before due to the continued stain that the so-called “Mulligan Letters” had put on his reputation. These letters had clearly indicated that Blaine was taking large sums of money to support legislation of specific business interests. The obvious graft and corruption was continually exploited by the Democrats, starkly contrasting Blaine with their reform candidate, Grover Cleveland (Nevins, 1966: 160-163; Wikipedia/1884).

In July leading up to the election, then-New York Governor Cleveland was accused of having had an affair that produced a child

out of wedlock. Blaine's operatives seized the opportunity and tried to paint Cleveland as a hypocrite and philanderer (Nevins, 1966: 162-169). Cleveland, the "clean" candidate running against the "corrupt" Blaine, decided to acknowledge the relationship and that he had provided financial support to the mother (who had disappeared, leaving the child in an orphanage), but also noted the lack of proof that the child was his (Wikipedia/1884). Cleveland was not the only person to have had an affair with the woman and was thought to have accepted responsibility for being the parent because he was the only one of the several possible fathers, including one of Cleveland's friends, after whom the child was actually named, who was unmarried.

Toward the conclusion of the campaign cycle, there was an additional scandal. The Rev. Samuel D. Burchard, campaigning in the presence of Blaine, made an inflammatory, anti-Catholic statement, shouting that the Democrats were the party of "Rum, Romanism, and Rebellion!" Cleveland's surrogates seized upon and publicized this to sway the Irish-Catholic vote in New York. The 36 electoral votes of New York State, won narrowly by Cleveland, appear to have swung the election to Blaine (Nevins, 1966: 182). After their victory, Cleveland's supporters enjoyed turning the Blaine campaign jibe, "Ma, Ma, where's my Pa?" into a Cleveland taunt by adding, "Gone to the White House, Ha, Ha, Ha!" (Wikipedia/1884).

Presidential Election of 1988.

One of the most famous of recent negative campaigns involved the use of William Horton against Michael Dukakis in 1988. Using accurate information that puts your opponent in a bad light for something s/he had done in their role as a political official can hardly be unreasonable and falls under the "contrast" label of negative campaigning. Dukakis had done essentially what the George H. W. Bush campaign ad said. As governor, he had approved of a weekend furlough program in Massachusetts that led to the release from prison of William Horton, a convicted murderer serving a life term without possibility of parole. Horton had failed to return to prison and, ten months later in 1987, twice raped a woman in Maryland after first binding, stabbing, and pistol-whipping her fiancé. Gov. Dukakis had vetoed a bill that would have denied furloughs to those

sentences to life without possibility of parole. As a presidential candidate in 1988, he defended this decision, saying that it was 99 percent successful. The public disagreed with Dukakis.

This issue was first brought into the campaign in the contest for the Democratic presidential nomination. Without mentioning Horton by name, Al Gore criticized Dukakis for approving the furlough program. When Lee Atwater, the campaign manager for George H. W. Bush, heard about this, he tested its use before a focus group of Reagan Democrats and found that these former Reagan voters would switch from voting for Dukakis to Bush. During the campaign, Bush himself brought up this as an issue. Both the Bush campaign (“Revolving Door”) and an independent group (the National Security Political Action Committee, “Weekend Passes”) ran ads, changing Horton’s name slightly from the more formal William to the racially-tinged “Willie.”

In what George Lakoff (2004), author of *Do Not Think of an Elephant*, would say was a major error because it reinforced the attack ads and the Willie Horton issue, the Dukakis campaign created and ran in the Southwest portion of the United States an ad that showed how Angel Medrano had been released on furlough from a federal prison during the term of incumbent president Ronald Reagan. Besides reinforcing the issue entirely to the detriment of Dukakis, the ad irritated Hispanic leaders. Medrano was Hispanic, and his picture was in the ad. But Dukakis wasn’t done making campaign gaffs. He “shot himself in the other foot” when he donned a leather cap and rode around in a tank with his head sticking out of the turret of the tank. Campaign aides have said they warned him against doing this. The resulting image was hardly reminiscent of someone like Gen. George Patton. And Republicans put it in their own campaign ad. (All of these ads were still found on the Internet at the time this was written.)

Republican Primary of 2000.

After losing the New Hampshire 2000 primary to John McCain, the George W. Bush (son of Pres. George H. Bush) campaign engaged in negative campaign tactics against McCain in an effort to win the South Carolina primary. The chief architect of the Bush campaign and the man

generally accused of being behind these attacks was Karl Rove, later Pres. Bush's chief White House political advisor.

The chief accusation against the Bush campaign is that they were behind a push poll that asked McCain's while supporters a question like, "Would you be more or less likely to vote for Sen. McCain if you knew that he had an illegitimate black child?" McCain had adopted a young girl (from Mother Theresa's orphanage) who was originally from Bengali (Bangladesh), someone who was very dark skinned but was not a member of the Negro race. In South Carolina in 2000, both having a child by someone other than your wife and by a person of a different race surely did not meet with the approval of many voters. One rumor was that McCain's child was the result of a sexual liaison with a black prostitute.

In the same campaign contest, McCain was accused of being somewhat insane as a result of his five-plus years in a Hanoi POW prison, of having committed treason while there, and of being a homosexual. His wife was said to be a drug addict. The source of these smears was anonymous. The Bush campaign admitted to making phone calls critical of McCain but said that nothing false was ever said in their calls. McCain lost the 2000 South Carolina primary and the Republican nomination to George W. Bush. (Sources: Davis, 2004; "What Bush did...", (undated); and Wikipedia/McCain, 2008.)

Presidential Election of 2008.

Compared to some previous elections, the primaries and caucuses of the 2008 US presidential election were fairly free from negative campaigning. More surprising than that, no doubt, is that the two people with the most support in the Democratic race were a woman and a foreign-born black man and, on the Republican side, the oldest man to ever win that party's nomination (McCain will be 72 years old on inauguration day). However, there were some negative instances worth mentioning.

Barack Hussein Obama was born August 4, 1961, in Hawaii. His father (Barack Obama Sr.) was from Kenya, and his mother (Ann Dunham) was a small-town Kansas girl. Barack was brought up in Hawaii, his parents having met at the University of Hawaii. He lived briefly in Indonesia.

At a time when the US was at war in Iraq and Afghanistan, the media described “medrassas” as schools which taught children to hate the US and to become combatants in these wars; Obama was said by right-wing radio and elsewhere to have been schooled in a medrassa. Similarly, his middle name, Hussein, was sometimes emphasized by some speakers favoring Republican candidates. His patriotism was questioned because he did not wear a lapel pin depicting the US flag and because he was seen on camera reciting the national anthem without putting his hand over his heart. Many Americans persist in believing Obama is actually a Muslim in religion, even after a major controversy involving his Protestant church’s pastor (the Rev. Jeremiah Wright).

Neither race nor gender was a factor in the Iowa caucuses and other early contests, but later in the campaign, both became topics in campaign controversies. Both race and religion entered the campaign when video clips of Obama’s pastor, the Rev. Jeremiah Wright, making rather impolitic statements (like, ‘not God bless America, but God damn America’), hit the airwaves. Michelle Obama was seen in another clip, saying “for the first time in my adult lifetime, I am really proud of my country.” She was in Milwaukee, WI, campaigning on behalf of her husband (February 18, 2008). Another embarrassment for Obama was a photograph taken of him on a trip to Somalia and wearing Somali clothing. He looked very uncomfortable—and un-American. The picture was a suggestion that Obama was actually, secretly, a Muslim instead of a Christian.

Obama certainly criticized Sen. Hillary Clinton during the campaign, but his comments were directed towards her vote to authorize the war in Iraq and other political issues. The media, however, raised the gender issue by repeatedly reporting on polling results showing that women voters on average supported Clinton, much as black voters supported Obama—all after the Iowa caucuses on Jan. 3, 2008, where polls show the reverse was slightly true. In the general election, polls show that Obama is expected to benefit from a gender gap by winning more votes of women than McCain.

Of course, these were all events in the primary and caucus season. The real attacks are expected after the nomination, during the 2008 campaign. As the 2008 campaign continues as this is written, the TV ads seem to be mostly of negative types (i.e. both contrast ads and

attacks ads). One month before the election, the McCain campaign went almost entirely negative in the TV commercial run in swings states like Iowa. One of these ads was “Blind Ambition.” It begins, “Who is Barack Obama” After nearly two years of campaigning throughout the entire country, the question cannot be a serious one – instead, it is really asking, what don’t you know about Barack Obama? Coupled to this language that says or implies that Obama is “dishonorable,” voted repeatedly to cut off funding for “our active troops” in Iraq, and is “too risky for America.” The ad actually says that it was “congressional liberals” (that would include Obama) voted to cut off funds—so why is it in the ad except to link Obama to these votes? On the campaign trail, the two Democratic candidates (Obama and Biden) explained that McCain also voted against funding troops as many times or more than Obama. Obama voted “No” when the proposed legislation omitted language setting a deadline for the troops to leave Iraq. McCain voted “No” whenever it did have a deadline.

Another commercial (this one on the Internet) linked Obama to Bill Ayers, a 1960s opponent of the war in Vietnam who had been part of plot that involves bombing a building. Among McCain’s claims was that Obama had initiated his campaign in Ayers’ house. Further, the two had closely interacted on a board of directors. Obama was described as untrustworthy for both having close ties to this “terrorist” and for lying about them. Factcheck.org (2008) analyzed the ad’s assertions and described them as “groundless, false, and dubious.” Supported by a Republican governor, the board of directors was for a charitable educational organization funded by the Annenberg Foundation. Also on the “radical” board were a number of McCain financial supporters. Nevertheless, the ads continued to run and the GOP candidates continued to bring up the tie to this “terrorist” in public appearances. The point was made repeatedly by the news media that McCain failed to make any such statements or charges when he and Obama were in the debate arena.

In addition to negative commercials, some McCain spokespersons on the campaign trail referred to “Barack Hussein Obama,” thus suggesting that “Hussein” was Middle Eastern (i.e., un-American), a Muslim. (He is not.) People attending McCain campaign events were shown on television news shows booing McCain when he corrected a woman supporter who said she could never vote for Obama because he “is...is...a Muslim!” Some have suggested that those saying they would not vote for Obama

because he was a Muslim were substituting Muslim for black (African American)—perhaps unconsciously. There also was considerable talk about how many people would not vote for Obama because of his race—but also how many would turn out to vote for a black man—so many that the two likely offset each other.

Obama also had commercials that criticized McCain, but they were contrast ads. For example, two topics covered were the differences between the two men's health care plans and tax plans. Although "negative" ads, contrast ads are generally considered appropriate in campaigns. The tone (both in language and in the voice of the announcer) of the McCain ads could be described as rather sinister and frightening. The Obama ads were definitely critical, but not sinister.

Easily the most dramatic, even startling, event of the campaign was McCain's choosing Sarah Palin as his VP running mate. With less than two year's experience as governor of Alaska, one of America's least populous states, Palin both swelled the crowds attending McCain rallies and became the object of jokes and even ridicule, particularly when NBC comedienne Tina Fey portrayed Palin on Saturday Night Live (SNL). In addition to crowds at campaign events (more show up when Palin accompanies McCain than when he is without her), the vice presidential debate between Palin and Sen. Joe Biden drew more viewers than the first presidential debate between Obama and McCain. Viewers also tuned in to see SNL at about 50 percent more than normal, so much that the network created a half-hour prime time show for the last four weeks of the campaign. At the same time, public opinion polls showed support for Palin dropping as the novelty wore off.

On his "Late Night" television show, Dave Letterman joked about this (Oct. 9, 2008), saying that reason number eight on his top ten lists of signs that the presidential campaign was getting ugly was that McCain kept referring to his opponent as "Barack Hussein Obama bin Laden." From completely free of negative ads and attacks in the opening caucuses in Iowa to the last month before the election – a time when many people were already voting by absentee ballot, the campaign had turned quite negative and ugly.

Scandals in political campaigns.

When politicians, office holders, and unsuccessful candidates are involved in scandals, the facts or allegations typically are brought out in subsequent political campaigns, thus the role of presumed affairs between Gary Hart and Donna Rice and between Bill Clinton and Gennifer Flowers. What makes a scandal is, to beg the question for sure, whatever the news media, politicians and candidates, and/or the public treat as a scandal. Like the proverbial tree that falls in the forest without anyone near enough to “hear” it, it cannot be a political scandal unless it is widely known and politically relevant. Scandals often have a major effect on the politicians involved when next they run for office. Sometimes their opponents make the scandal an issue in the campaign, but sometimes the scandal is so well-known and the media brings it up so often, that the opposing candidate gladly shies away from mentioning the scandal directly.

Following the Watergate scandal, it has become common to add the suffix “-gate” to a term to indicate that it, too, was some type of scandal, e.g., Irangate (in Reagan’s second term, also called the Iran-Contra affair). In the years of the Clinton presidency—but going back to his Arkansas days in the case of “troopergate”—there was filegate, travelgate, and pardongate. These had little effect on Clinton other than to be distractions in the media, but the sexual scandals involving Paula Jones and Monica Lewinski led to his being impeached by the majority Republican House of Representatives, though he was not convicted by the majority Republican Senate.

Watergate

Probably the most famous of all US political scandals, and the most important series of campaign dirty tricks, and the origin of the phrase “dirty tricks” as it refers to recent US political campaigns, occurred in the 1972 campaign to re-elect Pres. Richard Nixon. One result was the resignation of Nixon on August 8, 1974, effective at noon the following day. Several employees of the White House and of the Committee to Re-elect the President (CREEP) were convicted of crimes and sent to jail. The Watergate scandal can usefully be divided into three principal timeframes.

The first period includes the dirty tricks and other improper activities that occurred before the first of two break-ins at the Democratic National Committee (DNC) offices in the Watergate building, a group of business offices, apartments, and commercial spaces in downtown Washington, D.C. The second period is the two break-ins themselves, the latter one being the one where five men were apprehended by District of Columbia (DC) police in the early morning hours of Saturday, June 17, 1972. The third period is usually referred to as the “cover-up.”

What was being covered up is erroneously thought of as attempts to hide the connection between the actual break-ins and the Nixon and CREEP staff. While there was an element of that in the cover-up, what was the principal purpose was to keep the activities of the first period from being revealed publicly and linked to the White House and CREEP as a result of the investigation into the two break-ins.

“Dirty Tricks” in the first period is, in part, linked to CREEP employee Donald Segretti, hired to pull off campaign dirty tricks. Segretti hired others with the basic plan being to infiltrate 1972 Democratic primary campaigns to disrupt them and lay blame on other campaigns. For example, more than once, campaign letterhead stationary was stolen and letters written that would embarrass that campaign when sent to the media or to supporters of other candidates. The most famous were the “Canuck letter” plus a second letter accusing one candidate of numerous flaws, including having had sexual relations and an out-of-wedlock child with a prostitute. This same type of tactic is said to have been used by Karl Rove in George W. Bush’s campaign in South Carolina in 2000 against John McCain. The 21-year-old Rove has been identified as one of those who worked for Segretti in the 1972 Nixon campaign. (See Ridgeway, 2005, and many other sources.)

The pre-break-in activities that the Nixon team most wanted to cover up were not even those of Segretti. At Nixon’s direction, the Federal Bureau of Investigation (FBI) and Internal Revenue Service (IRS) were called upon to investigate, intimidate, wiretap, and otherwise harass people Nixon called his enemies. Washington columnist Jack Anderson wrote that ITT lobbyist Dita Beard had written a memo saying that antitrust charges against ITT were being dropped in return for a \$400,000 contribution to help pay for the 1972 Republican national convention in

San Diego. Nixon (via his top aides) sent E. Howard Hunt and G. Gordon Liddy to Denver to meet Dita Beard when she was in a hospital bed, in what is generally considered to be an attempt to cover up or otherwise derail the charge of a bribe by ITT.

The most egregious illegal activity that occurred during the first period, and the one that most needed covering up, was the break-in and trashing of psychiatrist Dr. Lewis Fielding's office in an attempt to photograph the medical records of his patient, Daniel Ellsberg, who had released the so-called Pentagon Papers to the *New York Times* and *Washington Post*. Nixon claimed that what were normally illegal activities became legal because a President could justify them, which Nixon did frequently under a claim of "national security." Nixon stated during his post-pardon TV interview with David Frost, "Well, when the president does it [authorizes it], that means that it is not illegal." The Frost/Nixon interviews have recently been turned into both a stage play and a movie.

The so-called Watergate burglars went into the DNC offices in the Watergate office complex in order to plant electronic eavesdropping devices and to photograph documents there, particularly in the private office of Larry O'Brien, then the head of the Democratic Party. The burglars broke into the DNC headquarters the second time—and were caught—in order to photograph more documents and to repair and reposition some of the electronic "bugs" they had put there the first time. The cover-up was not intended to protect and hide the burglars concerning the Watergate break-in itself but to shield them from being found out as having been the perpetrators of the break-in at Dr. Fielding's office and being involved in the Dita Beard/ITT memo.

These were felonies, and they and the Segretti dirty tricks were a series of campaign actions designed to help Nixon win re-election, but which, if found out fully, might have caused him to lose the election to George McGovern—an election that was so certainly going to have been won by Nixon that no dirty tricks (famously called "White House horrors" by Atty. Gen. John Mitchell) were even remotely needed. (Sources include: Safire. 2008; Wikipedia/Dirty, 2008).

Part II. The abundance and role of negative advertisements.

The above examples are provided to illustrate the history, breadth, and depth of the use of negative campaign tactics most notably in US presidential campaigns. The next portion of this paper addresses questions related to the current state of US political operations, including the abundance and role of negative advertisements and the extent to which voters are turned off by the negativity and dirty tricks they see in campaigns.

Thurber and Nelson (1004: 10) point out five functions of political communication: promote name identification; promote a particular image of the candidate; discuss issues as a way to showcase differences between candidates; attack the opposing candidate; and defend the candidate from the opposing candidate's attacks. These functions align very well with the four cycles commonly seen in election-time advertising of candidates: (1) building name recognition; (2) establishing the candidate's credibility and vision; (3) attacking the opponent; and (4) a return to focusing on the candidate's credibility and vision (Kamber, 1997: 46).

In 1997, approximately half of all advertisements were negative, while in 1977, only one in five were (Kamber, 1997: 45). One estimate was that "1988 was the first time candidates used more ads to criticize opponents than to promote themselves" (West, 2005: 80). While the perception is that negative ads are becoming increasingly common, there is no great agreement on what makes for a "negative campaign" or a "negative campaign ad" (Hrebenar, 1999: 202). Three concepts of negative ads were created by Johnson-Cartee and Copeland (1991): direct attack ads, direct comparison ads, and implied comparison ads.

It is interesting to note that the first television advertisement utilized by a campaign was created for the 1950 Senate campaign of a former advertising executive (Kamber, 1997: 29). Ever since it was first utilized, the television advertisement has been used for both positive claims about one's own campaign and negative attacks about one's opponent (Kamber, 1997: 34). Political consultants operate under the belief that negative ads will be effective if the allegation can be confirmed, or if the critique is believable to the public (Steinhorn, 2004: 124).

A large number of campaign ads have populated the radio and television airwaves, but certainly television is the most memorable medium. “The ‘Daisy’ commercial is probably the most infamous ad in television history” (see it at http://www.youtube.com/watch?v=63h_v6uf0Ao; also, see West, 2005: 78 where this and other ads are described more fully). This ad, created by Tony Schwartz and aired only on one program, a movie, Sept. 7, 1964, for the campaign of Lyndon Johnson, shows a little girl picking the petals off a white daisy, and a voice-over tolls down the numbers of a count-down. A nuclear mushroom cloud explodes, and so, too, did complaints about the ad explode upon NBC and the Johnson campaign. It was shown on all three networks the next day and many times on TV and in classrooms since (and still), but was not run by the campaign again. “Daisy II” was a very similar ad made by an independent group supporting George W. Bush in the 2000 campaign. Again negative public reaction led to its being run no more (West, 2005: 78).

Ranking a close second and third to the “Daisy” ad in notoriety must be the 1988 “Revolving Door” ad about Willie Horton (see above) and the 2004 “Swift Boat Veterans for Truth” ad demeaning John Kerry’s service in Viet Nam. Both of these also were paid for by independent groups not tied to the campaigns they were supporting. To be attacked in such ads today is often said to be “swift boated.” The ad claimed that Kerry “is no war hero” and “lied to get his Bronze Star” by not really being shot in battle, instead, suffering only a minor scratch in one of his three wounds (West, 2005: 80). Unlike Bill Clinton’s rapid responses in 1992, Kerry was very slow and his responses were weak and generally ineffective. He could have done much better with counter ads. It has been recommended that when a campaign seeks to defend its candidate, it should do so utilizing the same medium (television, radio, print, etc.) as the original attack, and that it should do so at a commensurate level (Thurber and Nelson, 2004: 10). Further, defense should come in one or a number of the following forms: denial, explanation, apology, and counterattack (Thurber and Nelson, 2004: 10).

MoveOn.org, a liberal web site and independent organization, ran an ad in 2004 reporting that Pres. Bush had used family connections to get into the Texas Air National Guard in order to avoid being sent to Vietnam, and then had missed many of his Guard obligations, also due

to favoritism. When CBS made much of this story, it backfired on them because they cited what proved to be falsified documents (West, 2005: 80-81). Dan Rather, the CBS news anchor, was soon fired despite his saying that the story was true even though the documents were not. No doubt this episode actually helped Bush in his campaign by demonstrating the unfairness of the (alleged) “left-wing media.”

Are voters turned off by negative campaigns?

The fact is that voting rates have decreased while income and education levels have increased and voter registration has become less restrictive, factors usually tied to higher levels of turnout. However, as a greater social mobility and a younger population base may work to decrease the voting rates (Hrebenar, 1999: 132), the negativity in campaigns seems to offer another explanation as to why voting rates have decreased. To date, studies on the extent to which, and whether, negativity in campaigns keeps potential voters from the polls are inconclusive (Hrebenar, 1999: 205).

Voters show their disappointment in candidates and parties by either not voting in the primary and general elections, or by voting for the party they usually do not support (Hrebenar, 1999: 93). While voter turnout has decreased while negative content in campaign advertising has increased, this does mean there is a direct causal relationship between the two. It is more likely that both are a symptom of an “increasingly cynical attitude” towards government (Kamber, 1997: 39). For example, Hrebenar notes that an increasing number of potential voters do not vote, and those that do, express frustration over the choice between options of candidates. One study suggested that just over half of the voters in the presidential election in 1996 were satisfied with the choice of candidates (Hrebenar, 1999: 93).

Possible solutions

Negativity and dirty politics can come from the most exalted and unexpected areas, from individuals and institutions that should certainly know the effect the knowledge of their actions would have if they came to light. Accordingly, it is incumbent on all to remain vigilant in questioning the source and purpose of all political communication. It

“is our responsibility as citizens to become informed and not to let the political culture master us” (Thurber and Nelson, 2004: 11). Fortunately, non-partisan and non-candidate affiliated websites, such as factcheck.org and <http://voices.washingtonpost.com/fast-checker/>, have been created to serve this role.

In many European nations, there is a greater tradition than in the United States for television to be seen as a public service, and accordingly, some other Western nations exert greater control over political advertising (Kamber, 1997: 230). For example, “paid direct advertisement as seen in the US is not allowed in France, West Germany, and the United Kingdom (Kamber, 1997: 230). Public financing (both full and partial) of all political campaigns has also been advocated by some. That would not, in and of itself, limit negative advertising.

PART III: CHEATING, FRAUD, AND STOLEN ELECTIONS.

To this point, we have seen campaign dirty tricks and negative ads, the things candidates or their supporters do to or say about another campaign. Now we turn to another type of election trouble, cheating, fraud, and miscounting of votes—all activities tied to Election Day itself and usually the governmental agency responsible for conducting elections. This problem is more serious than critical campaign ads and dirty tricks, which a discerning voter may ignore or discount. Failure to allow voters to vote, failure to accurately count votes, and/or counting votes that were not cast by voters, are all very serious, major flaws in elections because they may result in the wrong person being declared a winner.

Fraud and Corruption.

Gumbel (2005: 1) reports that when former President Jimmy Carter, widely respected for his work promoting transparency in international elections, was asked if his international election monitoring team would consider monitoring elections in the United States, he replied, “We wouldn’t think of it. The American political system wouldn’t measure up

to any sort of international standards, for several reasons.” Gumbel (2005: 7) further states that at different times in American history:

the sanctity of the ballot box has been violated by intimidation, kidnapping, bloodshed, bribery, embezzlement, intoxication, under-the-table bargaining, stuffed voter rolls, creative vote-counting, and, above all, grotesque bureaucratic incompetence and corruption. Ballots have been bought and sold on the open market, stolen, forged, spoiled, and tossed into lakes, rivers, and oceans.

One of the more prominent forms of fraud and corruption is voter disenfranchisement. Many disagreements and problems have arisen over the years and in various places concerning who is or was eligible to vote. Most recently in 2000, the state of Florida arbitrarily removed tens of thousands of eligible voters from the rolls of those who were registered to vote, thus preventing them from voting when they showed up at their polling places to vote and leaving them no recourse—their votes were neither cast nor counted. In the same presidential election, many controversies arose in several Florida counties concerning the very form of the ballots and how they were counted. At a minimum, eligible voters should be allowed to register (if that is a requirement) and given reasonable access to polling places and ballots, and ballots should be counted and reported accurately.

Gumbel (2005: xiv) quotes Joseph P. Harris in 1930: “There is probably no other phase of public administration in the United States which is so badly managed as the conduct of elections. Every investigation or election contest brings to light glaring irregularities, errors, misconduct on the part of precinct officers, disregard of election laws and instructions, slipshod practices, and downright frauds.”

Some elections are stolen. The will of the voters, including eligible voters who are prevented from voting, does not result in the election of the candidate taking office that these voters chose. In most places, votes of either a majority or a plurality determine the winner. In US presidential elections, an additional rule is imposed on top of a plurality rule. Each state in the Union has a number of electoral votes assigned to them equal to the number of members of the House of Representatives from that state

plus two. In addition, the District of Columbia is awarded the number they would be entitled to if it were a state but not more than any state (now three votes).

The rule in the US presidential election is that voters in the several states choose electors by plurality vote. A majority vote of electors is required to elect a President. In some past elections this has resulted in a person being elected President by the Electoral College who did not receive even a plurality of the votes cast by ordinary voters throughout the nation. Although a controversial rule that many wish to repeal in favor of a simple plurality rule, everyone knows that this is the rule in the US and elections won this way are not “stolen” even though the elected person received fewer popular votes than another candidate.

Presidential Election of 1876.

The first presidential election in the US that resulted in the actual vote preferences of both voters and Electoral College members being ignored was the election of 1876. The winner of both the popular vote and the Electoral College vote was New York governor and Democrat, Samuel J. Tilden, the loser being Ohio governor and Republican, Rutherford B. Hayes. The Democratic Party then was the majority party of the South, those states that had just 15 years before attempted to leave the Union and precipitated the bloody Civil War.

Three states (Louisiana, South Carolina, and Florida) were accused of various voting irregularities and frauds, and officials in each state sent two different sets of electoral results to Washington to be counted, one favoring Tilden and the other Hayes. Along with a single elector in Oregon who had been replaced and whose vote was also questioned, 20 electoral votes were disputed and eventually awarded by the Congress to Hayes, who thereby won the presidency by a single electoral vote. One of Tilden’s campaign promises was that he would end Reconstruction if elected; that is, he would remove the victorious Union army from the South, thereby ending army and Republican control of the South and southern politics. In what is called the Compromise of 1877, it is generally conceded that Tilden agreed not to fight the decision costing him the presidency when Hayes agreed to end Reconstruction.

Presidential Election of 1960.

When Richard Nixon lost the 1960 election to John F. Kennedy, there is ample evidence that there was vote fraud (e.g., in Cook County, Illinois, and in Texas) that stole the election from Nixon. This was known to both Nixon and Kennedy at the time, and Nixon rejected advice that he challenge the results and demand recounts. He then entered and lost the 1962 race for governor of California, a race his wife and many others advised him to stay out of and after which he promised the assembled press that he would not be a candidate ever again (“...you won’t have Nixon to kick around any more.”). When he emerged the surprise winner of both the Republican nomination and the presidential election of 1968, Nixon clearly was a changed person—although not the “new Nixon” his campaign promised.

He was a deeply scarred and paranoid individual with a “dark side” and mean streak that focused on his “enemies.” And his number one enemy was anyone whose last name was Kennedy. The first job that Nixon’s “plumbers” group in the White House assigned to their secret employee Anthony Ulasewicz was to investigate potential rival Ted Kennedy and his fatal car accident at Chappaquiddick for possible future use in any campaign Kennedy. An intriguing question would be how would both Nixon and Nixon’s presidency have been different if he had won in 1960, and possibly 1964, instead of 1968 and 1972?

Presidential Election of 2000.

The most recent and perhaps most controversial presidential election in the US in modern times was the election of 2000 between Democrat Al Gore and Republican George W. Bush. Two principal controversies surrounded that election. The first was a controversy over the counting of the votes, which delayed the decision as to who had won the presidency for 36 days. In Palm Beach County, a ballot design called the butterfly ballot so confused voters that many who thought they had voted for Al Gore in reality had voted for a minor party candidate (Pat Buchanan), enough that these botched votes alone cost Gore both the victory in Florida and as a result, the presidency itself. (See Nichols, 2001, *Jews for Buchanan.*)

In other Florida counties, there were numerous “undervotes,” a phenomenon caused when punch card ballots were submitted, but did not show any vote in the presidential race. This was because sometimes the tiny rectangular piece of the punch card ballot (which everyone learned was called a chad) that was supposed to be pushed out by the voter did not fully and cleanly become detached from the card, causing it to be misread by the vote-counting equipment. The result was that those cards were not counted as votes. A second problem, however, cost many more Floridians the opportunity to cast ballots at all. Thousands had been purged, or removed, from the lists of eligible registered voters shortly before the November 2000 election.

The state of Florida, with a Republican governor (Jeb Bush, the brother of presidential candidate George W. Bush) and Republican majorities in both houses of its legislature, had hired a firm to go through the lists of registered voters and remove from the lists any person who was disqualified from being a voter by reason of a previous felony conviction. Three problems surrounded this process. First, Florida’s courts had previously ruled that only those convicted of felonies by Florida courts (not by the courts of other states) were ineligible to register and vote. Second, the numbers of people appropriately purged from the list of registered voters were only about five percent of the total number purged, the remainder of whom simply had the same name or even similar names of those who were actual felons. Third, there was no notification given to purged voters nor was there what is called a provisional ballot at polling places. Therefore, thousands (most being likely Gore/Democratic voters) who turned out to vote on election day were turned away and given no chance to vote then or to vote a provisional ballot, one that would be counted if it were later found that the voter was an eligible voter.

Despite the unusually strong objection of four US Supreme Court justices, a five-man majority ruled that the court could take the case away from the Florida courts and then voted to simply halt further consideration by any court, thereby confirming the vote-counting decision of the Florida Secretary of State and giving Florida’s electoral votes to George Bush, giving him a bare minimum majority of all electoral votes and the presidency. This 5-4 vote led many to say (and complain) that Bush had won the presidency by a single vote—and not a vote of ordinary voters. The 2000 election was stolen from Al Gore.

Presidential Election of 2004.

Another close election occurred in 2004, and there were again complaints by Democrats of voting fraud and irregularity. In *Rolling Stone* magazine, Robert F. Kennedy Jr. (2006) wrote of several problems nationwide (his citations omitted here):

Nearly half of the 6 million American voters living abroad never received their ballots -- or received them too late to vote -- after the Pentagon unaccountably shut down a state-of-the-art Web site used to file overseas registrations. A consulting firm called Sproul & Associates, which was hired by the Republican National Committee to register voters in six battleground states, was discovered shredding Democratic registrations. In New Mexico, which was decided by 5,988 votes, malfunctioning machines mysteriously failed to properly register a presidential vote on more than 20,000 ballots. Nationwide, according to the federal commission charged with implementing election reforms, as many as 1 million ballots were spoiled by faulty voting equipment -- roughly one for every 100 cast.

In the 2004 election, accusations of Republican misdeeds focused on the state of Ohio. Kennedy (2006) again summarizes many of the complaints succinctly. Perhaps the most often heard and reported complaint was the one where several Democratic precincts received fewer voting machines than needed to handle the long lines of voters, many of whom left without voting.

Officials there purged tens of thousands of eligible voters from the rolls, neglected to process registration cards generated by Democratic voter drives, shortchanged Democratic precincts when they allocated voting machines and illegally derailed a recount that could have given Kerry the presidency. A precinct in an evangelical church in Miami County recorded an impossibly high turnout of ninety-eight percent, while a polling place in inner-city Cleveland recorded an equally impossible turnout of only seven percent.

Mexican Presidential Election of 2006. ⁹¹

The Mexican presidential election of 2006 between former Secretary of Energy Felipe Calderón and former Head of the Federal District (Mayor of Mexico City) Andrés Manuel López Obrador was extremely divisive and was marred by allegations of dirty political tactics on each side. Throughout the campaign itself, Obrador complained that sitting President Vicente Fox was illegally and indirectly supporting the Calderon campaign. The Obrador campaign also complained that the endorsement and an appearance in Mexico City by former Spanish Prime Minister Jose Maria Aznar violated election law. Similarly, Calderon's campaign took issue with the endorsement of Obrador by Venezuelan President Hugo Chavez and claimed that Chavez was indirectly funding Obrador's campaign, using the issue in attack ads comparing Obrador to the radical Chavez.

After the election and the narrow victory of Calderon by just 244,000 votes, Obrador claimed that massive electoral fraud had occurred despite European Union observers certifying the election as "transparent and competitive." They claimed that up to 900,000 ballots for Calderon were summarily thrown away, while Calderon supporters stuffed ballot boxes with fraudulent ballots, which was reportedly demonstrated in a secret video tape. It is also believed that the Federal Electoral Institute was biased toward Calderon in early electoral projections. Obrador demanded a total recount; however, the Mexican courts only granted a partial one that confirmed Calderon's victory. In response, Obrador personally led numerous protests for months after the election, even proclaiming himself the "Legitimate President of Mexico" in an elaborate ceremony, going as far as to construct a shadow "legitimate" government. Calderon is recognized internationally as the President of Mexico. [BBC News. 2006 (Sept. 8), Franzia (2006), Stevenson (2006), Weissert (2006a and 2006b.)

⁹¹ The section on the Mexican Presidential Election of 2006 was researched and written by Chase Davidson.

Other Stolen or Questionable US Elections.

Other American elections have been tainted by charges of vote fraud of one type or another. Bribery, providing alcohol, and plain old incompetence by election officials meant that election results were often not accurate.

Nowhere did voter fraud have a more notorious record than in Tammany-era New York [City]....At the time [late 1890s and early 1900s], America didn't yet have privacy-protecting voting machines or official government ballots, so Tammany fixers could ensure that voters would cast ballots as promised. Vote riggers would simply give people pre-marked ballots and watch as they deposited them into the voting box. (Fund, 2004)

"Floaters" went from polling place to polling place and voted in each. "Repeaters" were a prime tactic of Tammany Hall. In New York City, people would dress in hats, coats, and such and then proceed to take off clothing and shave facial hair in stages and then return to the same polling place and vote repeatedly by claiming to be different people each time. Of course, the names on the rolls of registered voters included the dead, those who had moved away, fictional names, and pet's names. Tammany's motto was said to be, "Vote early and vote often." (Gumbel, 2005: 74-76)

Notorious are the votes in the state of Illinois, particularly in the Cook County area that is Chicago. One story is that ballots in some precincts were repeatedly processed through vote counting machines in order to inflate Democratic vote totals (e.g., the 1960 election). Notoriously, votes were supposedly cast by people using the names of dead people or those who had moved away. The votes of Democratic Cook County often were not announced until late on election night—late enough that the numbers of Democratic votes needed to overcome the votes in Republican down-state Illinois were known. Similar accounts of padding the vote by the party in power have occurred in other states, including Texas, where such activities by Democrats were rumored to have helped elect first Lyndon Johnson to the US Senate and then John F. Kennedy to the presidency.

In Iowa's Polk County (Des Moines) in the late 1940s, Democrats hired a detective and put him in the office of the county commissioner of elections to count the number of absentee ballots turned in. They told the press they were doing this because they believed the numbers of Republican absentee votes were being seriously inflated by the county auditor. That year, the number of absentee votes dropped to just 5,000 from the previous 13,000. Polk County Democrats also caught Republicans taking "mentally deficient people" out of the state mental hospital and driving them around to different voting places in the county to vote illegally (Larew, 1980: 38-39).

Methods of Voter Fraud and Intimidation.

One method of voter intimidation occurred in places where a company wants its employees to vote a certain way. Shoe polish was put inconspicuously on the button or lever used to vote for an "opposition" candidate. As the voter leaves, someone shakes his/her hand. If a little shoe polish is left behind, this voter is soon fired by the company s/he works for!

Stuffing the ballot box also has been done. A person obtains blank ballots and votes them in huge numbers ("stuffing" the ballot box). In a variation on this, a punch card ballot is run through the vote tabulating machinery repeatedly when no one is looking—or even when they are! Similarly, touch screen computer vote machines have been shown to be susceptible to both error and fraud by tampering. And certainly there is simply recording or reporting the wrong (inflated) vote totals for a voting precinct, county, or state—that is, just lying. Another frequent complaint of fraud in voting occurs when more people vote than are registered to vote. Sometimes people show up to vote that are actually dead or no longer living in the voting precinct—and someone claims to be them and votes. Or, one person exits the polling place with their ballot instead of depositing it in the ballot box. Outside, they vote the ballot and hand it to the next voter, one who has (perhaps for a bribe) agreed to go into the polling place, obtain a new ballot, deposit the filled out ballot, and bring the blank ballot outside where it is marked and handed to the next accomplice. While these are all generally means of inflating vote totals for a candidate or party, other frauds or election cheating involve ways for holding down votes of those who would vote against a party and its candidates.

In a large number of situations, voting is done by a show of hands, beginning before there was writing and continuing through today and likely forever. There are simply times and places, often because the numbers of voters are few enough to count by hand, where a show of hands is the obvious way to conduct votes. While the count is likely to be accurate (everyone in the room can count for themselves), these are not secret ballots, as anyone in the room may look at how another votes. Consequently, some people's votes may be compromised through threat or intimidation or embarrassment.

Before the Australian "secret" ballot, it was common for political parties to distribute ballots on distinctly colored paper. The voter deposited only one party's ballot into the ballot box, and since only that party's candidates were listed on it, it was obvious how each person voted, assuming that there were no write-in votes. The Australian ballot is a ballot produced by the government with the names of all candidates for office in that election and which is voted secretly. Originally, these were paper ballots marked in pencil by voters standing at or in some type of booth that provided privacy from prying eyes. The problem with such paper ballots is in the counting of them—accurately and quickly. They also were subject to both ballot stuffing (fraudulently producing many extra ballots) and destruction (such as "losing" ballots—in a fireplace or a river, for example).

The efforts to provide improvements in ballot voting and counting have proceeded ever since. A next step was the lever machine. These large, very heavy, and to some a bit scary machines had no real means of conducting a recount other than just re-examining the dials in the back of the machine. Both innocent errors and fraud could affect the numbers on the dials.

A subsequent voting machine was the punch card ballot, a variation on the IBM keypunch and counter-sorter business machines. In use for many decades, these machine-read ballots were actually subject to considerable counting error, resulting in both undervotes and over votes as the machines simply failed to count all the ballots accurately. Manual recounts were very difficult as people had to tabulate holes in the cards. In Florida in 2000, one question revolved around whether or not to count as valid votes those cards with chads hanging by one, two,

or three corners, or even all four but which showed a dent from someone trying unsuccessfully to punch out the chad.

Potential Solutions and Related Questions.

Following 2000, the US Congress passed the Help America Vote Act (2002). This law sought to provide standards for every voting state and precinct in the US. It and the so-called Motor Voter Act of 1993 regulated registration and voting machines. But many were disappointed in the results. The act led many areas to buy computer-like voting equipment, but that generally meant no “paper trail,” that is, no physical ballot to handle and recount if controversy arose. In addition, many people demonstrated that these machines could be tampered with and the vote results changed (accidentally or intentionally). The 2006 movie “Man of the Year” (with Robin Williams and Laura Linney) was based on the possibility of such error occurring.

The most common and generally favorably received new voting device is one that scans a piece of paper that has been marked like a test answer sheet in college class. The voter uses a pencil or pen and fills in a space next to their favored candidates’ names; then the paper sheet gets inserted, by the voter, into the optical scan machine that reads the ballot. It even immediately ejects any ballot which has stray marks or over votes so the voter can correct the ballot and deposit again. Of course, it leaves a paper trail of the actual ballots that are deposited in the vote tabulating machine. This system is essentially the same as paper ballots of decades and centuries ago with the added feature that they can now be machine-counted, quickly and accurately. As with paper ballots of old, fraud and error are still possible, but also, voting is subject to the same safeguards that have been used for years (e.g., poll watchers and bi-partisan teams of vote officials).

The latest innovation in voting occurs in the state of Oregon, which began using vote by mail in 1981 on a trial basis and in subsequent elections. A 1998 public referendum mandated that all elections in the state be conducted by mail thereafter. So, there are no polling places in Oregon any more, other than your mail box. Perhaps voting by computer and the Internet will follow next—or not. (See Wikipedia/Electoral, 2008).

CONCLUSION

Campaigns are ever-changing; they are influenced by an ever-changing array of economic and political variables that affect them and that they themselves may affect (Thurber and Nelson, 2004: 4). While it is very likely that campaigns may come to recognize the need to engage in negative campaigning, it is very unlikely that campaigns begin by setting out to engage in dirty tricks. Most campaigns fail to define a strategy at the outset. “They know that they are trying to win, but they never decide how they are going to win. In short, they fail to define a strategy” (Bradshaw, 2004: 37).

Whether a message is positive or negative, it should be judged by its truthfulness and its relevance (Kamber, 1997: 8). A simple solution would be that proposed by Dulio (2004: 185), that so long as information emanating from one campaign about another is “factual, relevant, and contains important information,” it should be encouraged and not considered negative. However, the problem lies in who defines factual, relevant, and important. As Kamber (1997: 8) states,

There is a big difference between making a responsible negative argument, based on facts, and slandering an opponent. One is a viable form of political argument, and the other is...poisoning politics. Poison politics is irresponsible, unsubstantiated, erroneous, misleading, unfair, irrelevant, divisive, hateful, spiteful, crude, and degenerate. Poison politics appeals to the baser emotions of fear, hate, and prejudice... Poison politics includes not only slander and abuse, but also the more subtler forms of negativity, such as the use of racial, ethnic, and cultural polarization.

Vote error refers to those problems that result in people not voting who should have been allowed to and to errors in recording and counting votes that are cast. Vote fraud is vote error that occurs by intentional design to produce an incorrect outcome in favor of those committing the fraud. According to Gumbel (2005) and others, both error and fraud have occurred throughout American history. This paper may seem to overstate how much and how often there is error and fraud. However, since any error is unacceptable, the frequency and seriousness of the problem is

both surprising and in need of correction. Already, at least in the US, unintentional error is regularly and diligently protected against, but too often such efforts are not adequate. Second, the people who intentionally seek to cheat are quite often themselves political officials actually conducting the voting. If error is to be reduced and fraud eliminated, something other than what is now being done must be instituted.

Although this report has shown US problems more than problems in other nations, clearly there are many similar problems whenever there are elections elsewhere. Also, we have not included any of the many examples of violence and brutality in elections, such as the assassinations of Benazir Bhutto and Robert Kennedy. Consequently, when elections are held for political office, international standards and international safeguards would seem to be needed. But there we end this report, as it is only a survey of the problems to date—but we have by no means done more than scratch the surface and presented a variety of examples of negativity, dirty tricks, error, and fraud.

REFERENCES

- AMERICAN** History. 2008. "Grover Cleveland -- Twenty-Second and Twenty-Fourth President." Found 5/9/08 at <http://americanhistory.about.com/od/grovercleveland/p/pcleveland.htm>.
- AMNESTY** International. 2007 (Oct. 17). "Colombia: Killing of election candidates must stop." Press Release. Found 7/10/08 at <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAMR230372007?open&of=ENG-2M3>
- ASIAN** Human Rights Commission. 2007 (April 1). "Candidate of an opposition party killed just days before communal election." Found 6/25/08 at <http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2007/2302/>
- ASSOCIATED PRESS**. 2008 (April 10). "Nepal begins voting in historic election." Found 7/10/08 at <http://www.iht.com/articles/ap/2008/04/10/asia/AS-POL-Nepal-Elections.php>
- AYTON**, Mel. 2008 (June 24). "Why Sirhan Sirhan assassinated Robert Kennedy." Found 6/25/08 at <http://www.crimemagazine.com/05/sirhansirhan,0906-5.html>.
- BBC NEWS**. 2005 (September 27) "Candidate killed in Afghanistan." Found 6/25/08 at http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4286500.stm.
- BBC NEWS**. 2006 (Sept. 8). "Q&A: Mexico election crisis." Found 8/23/08 at <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/5326452.stm> >
- BBC NEWS**. 2007 (December 27). "Benazir Bhutto killed in attack." Found 6/25/08 at http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7161590.stm
- BRADSHAW**, Joel C. 2004. "Who will vote for you and why: Designing campaign strategy and message," in Thurber and Nelson (2004).
- CLEAVES**, Freeman. 1939. *Old Tippecanoe: William Henry Harrison and His Time*. Port Washington, NY: Kennikat Press.
- DAVIS**, Richard H. 2004 (Mar. 21). "The Anatomy of a Smear Campaign." Found 5/5/08 at http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2004/03/21/the_anatomy_of_a_smear_campaign/

- DULIO**, David A. 2004. *For Better Or Worse?: How Political Consultants Are Changing Elections In The United States*. Albany, NY: State University of New York Press.
- EDOZIEN**, Frankie. 2007 (Feb. 20). "Let Aliens Vote: Activists." Found 8/23/08 at Edozien, Frankie. 2007 (Feb. 20). "Let Aliens Vote: Activists." Found 8/23/08 at http://www.nypost.com/seven/02202007/news/regionalnews/let_aliens_vote__activists_regionalnews_frankie_edozien.htm
- FIRST Ladies/Jackson**. 2008. "First Lady Biography: Rachel Jackson." Found 5/9/08 at <http://www.firstladies.org/biographies/firstladies.aspx?biography=7>.
- FRANZIA**, Manuel Roig. 2006 (Mar. 28). "Chávez's Image Becomes Tool for Attack in Mexican Presidential Race." Found 8/23/08 at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/27/AR2006062701702.html>
- FUND**, John. 2004. "How to Steal an Election," *City Journal*, Autumn, Found 5/31/08 at http://www.city-journal.org/html/14_4_urbanities-election.html.
- GREEN**, Andrew. 2007 (Aug. 21). "Nipping at McConnell's Heels." Found 8/4/08 at http://www.prospect.org/cs/articles?article=nipping_at_mcconnells_heels
- GUMBEL**, Andrew. 2005. *Steal This Vote: Dirty Elections and the Rotten History of Democracy in America*. New York: Nation Books.
- HREBENAR**, Ronald J., Matthew J. Burbank, and Robert C. Benedict. 1999. *Political Parties, Interest Groups, And Political Campaigns*. Boulder, CO: Westview Press.
- INFOPLEASE.COM**. 2007. "Zimbabwe." Found 8/23/08 at <http://www.infoplease.com/ipa/A0108169.html>
- JOHNSON-CARTEE**, Karen, and Gary Copeland. 1991. *Negative Political Advertising*. Hillsdale, NJ: Erlbaum; cited in Hrebentar (1991: 202).
- JOYNER**, James. 2005 (January 28). "Iraqi candidate killed on videotape." Found 6/25/08 at http://www.outsidethebeltway.com/archives/2005/01/iraqi_candidate_killed_on_videotape/
- KAMBER**, Victor. 1997. *Poison politics: Are negative campaigns destroying democracy?* New York: Insight Books, Plenum Press.

- KENNEDY**, Robert F. Jr. 2006 (June 1). "Was the 2004 election stolen?" *Rolling Stone*. Found 9/17/0 at http://www.rollingstone.com/news/story/10432334/was_the_2004_election_stolen/4
- KNICKMEYER**, Ellen, and Jonathan Finer. 2006 (June 8). "Insurgent leader Al-Zarqawi killed in Iraq." Found 6/24/08 at <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/08/AR2006060800114.html>
- LAKOFF**, George. 2004. *Don't Think of an Elephant!: Know Your Values and Frame the Debate*. White River Jct., VT: Chelsea Green Publishing.
- LAREW**, James C. 1980. *A Party Reborn: The Democrats of Iowa, 1950-1974*. Iowa City, IA: Iowa State Historical Department/Division of the State Historical Society.
- LEECH**, Garry. 2007 (Nov. 5). "Colombia's elections highlight democratic shortcomings." *Columbia Journal*. Found 7/10/08 at http://64.233.167.104/search?q=cache:5Bp_oIR01JgJ:www.colombiajournal.org/colombia266.htm+candidate+killed+before+election&hl=en&ct=clnk&cd=47&gl=us
- LONG**, Bill. 2007 (Oct. 5). "The Big Duel." Found 8/21/08 at <http://www.drbilllong.com/LegalHistoryII/Burr.html>
- LONDON TELEGRAPH**. 2008 (Apr. 4). "Morgan Tsvangirai projected to win in Zimbabwe election." Found 8/23/08 at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1583563/Morgan-Tsvangirai-projected-to-win-in-Zimbabwe-election.html>
- LONDON TELEGRAPH**. 2008 (Jun. 24). "Zimbabwe: Morgan Tsvangirai seeks refuge from Robert Mugabe thugs." Found 8/23/08 at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/zimbabwe/2182134/Zimbabwe-Opposition-leader-Morgan-Tsvangirai-seeks-refuge-from-Robert-Mugabe-thugs.html>
- MACFARQUHAR**, Neil, and Celia W. Dugger. 2008 (Jun. 24). "Security Council Urges Zimbabwe to Halt Violence." *New York Times*. found 8/23/08 at http://www.nytimes.com/2008/06/24/world/africa/24zimbabwe.html?_r=1&hp&oref=slogin
- MCA RDLE**, John. 2008 (May 13). "Republicans Blast Late DCCC Mailer in Miss." Roll Call. Found 8/14/08 at <http://www.rollcall.com/news/23619-1.html>
- MICROSOFT ENCARTA**. 2008. "Richard Nixon." Found 8/4/08 at http://encarta.msn.com/encyclopedia_761563374/richard_nixon.html

- NEVINS, Allan. 1966. *Grover Cleveland: A Study in Courage*. New York: Dodd, Mead.
- NICHOLS, John. 2001. *Jews for Buchanan*. New York: The New Press.
- OREGON Secretary of State's Office. (no date). "A Brief History of Vote by Mail." Found 8/4/08 at <http://www.sos.state.or.us/executive/votebymail/history.html>.
- PALAST, Gregory. 2001 (Jan. 18). "Florida's 'Disappeared Voters': Disfranchised by the GOP" <http://www.thenation.com/doc/20010205/palast/single>
- REMINI, Robert. 1963. *The Election of Andrew Jackson*. New York: J.B. Lippincott.
- RFE/RL. 2005 (Oct. 3). "Afghans continue to protest candidate's slaying." Found 6/25/08 at <http://www.azadiradio.org/en/specials/elections/features/2005/10/81831F5B-4BF2-4B3A-AE51-455CEE746FFA.ASP>.
- RIDGEWAY, James. 2005 (July 12). "Grime Pays: Boy Makes Bad," *The Village Voice*. Found September 14, 2008, at <http://www.villagevoice.com/2005-07-12/news/grime-pays/>
- SAFIRE, William. 2008 (Feb. 3). "Dirty Tricks." *New York Times Magazine*. Found 8/19/08 at <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9D0DE4D61E3CF930A35751C0A96E9C8B63&sec=&spon=&pagewanted=1>
- SCHER, Richard. 1997. *The modern political campaign: mudslinging, bombast, and the vitality of American politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- SENGUPTA, Somini. 2008 (April 10). "Polls open in Nepal the day after violence killed 8." *New York Times*. Found 7/7/08 at <http://www.nytimes.com/2008/04/10/world/asia/10nepal.html?ref=asia>
- SILBEY, Joel H. 1999. *The American Party Battle: Election Campaign Pamphlets, 1828-1876: Volume I, 1828-1854*. Cambridge, MA: Harvard University Press.z
- SILBEY, Joel H. 2002. *Martin Van Buren and the Emergence of American Popular Politics*. New York: Rowman & Littlefield.
- STEINHORN, Leonard. 2004. "Ads are us: Political advertising in a Mass Media Culture," in Thurber and Nelson (2004)
- STEVENSON, Mark. 2006 (Nov. 21). "Mexican swears self in as real chief," (Salt Lake City, UT, Associated Press). Found 8/23/08 at http://findarticles.com/p/articles/mi_qn4188/is_20061121/ai_n16859332

- THURBER**, James A., and Candice J. Nelson (eds.). 2004. *Campaigns and elections American style* 2nd edit. Boulder, CO: Westview Press.
- WEISSERT**, Will. 2006a (Feb. 23). "Mexico investigates ex-Spanish prime minister who endorsed presidential candidate," Associated Press. Found Aug. 19, 2008, at <http://www.highbeam.com/doc/1P1-118801623.html>
- WEISSERT**, Will. 2006b (Sept. 5). "Mexican court to rule on election result." *The Guardian*. Found Aug. 19, 2008, at <http://www.guardian.co.uk/world/2006/sep/05/mexico>
- WEST**, Darrell M. 2005. *Air Wars: Television Advertising in Election Campaigns, 1952-2004*. Washington: CQ Press.
- "**WHAT** Bush did to McCain in the 2000 S. C. primary." (no date). Found 8/21/08, at http://www.bartcopnation.com/dc/dcboard.php?az=show_topic&forum=8&topic_id=522&mesg_id=522
- WHITE** House/Jackson. 2008. "Rachel Donelson Jackson." Found 5/9/08 at <http://www.whitehouse.gov/history/firstladies/rj7.html>.
- WIKIPEDIA/1884**. 2008 (Aug. 13). "United States presidential election, 1884." http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election,_1884 (found 8/23/08)
- WIKIPEDIA/Burr**. 2008 (Aug. 9). "Burr–Hamilton duel." Found 8/21/08 at http://en.wikipedia.org/wiki/Burr-Hamilton_duel
- WIKIPEDIA/Electoral**. 2008 (July 8). "Electoral Fraud." Found July 11, 2008 at http://en.wikipedia.org/wiki/Electoral_fraud
- WIKIPEDIA/Horton**. 2008 (Aug. 28). "Willie Horton." Found 8/14/08 at http://en.wikipedia.org/wiki/Willie_Horton.2000_South_Carolina_primary
- WIKIPEDIA/McCain**. 2008 (Aug. 4). "John McCain presidential campaign, 2000" Found 5/5/08 at http://en.wikipedia.org/wiki/John_McCain_presidential_campaign,_2000
- WIKIPEDIA/Pakistani**. 2008 (June 23). "Pakistani general election, 2008." Found 6/25/08 at http://en.wikipedia.org/wiki/Pakistani_general_election,_2008
- WIKIPEDIA/Tricks**. 2008 (July 7). "Dirty Tricks." Found 8/23/08 at http://en.wikipedia.org/wiki/Dirty_tricks.

**LAS BOLETAS DE LA ELECCIÓN
PRESIDENCIAL DE FELIPE CALDERÓN:
LA DOCUMENTACIÓN PÚBLICA NO DISPONIBLE
DE UN TRIBUNAL ELECTORAL INDISPUESTO.***

JUAN PABLO GUERRERO AMPARAN *

OCTUBRE, 2008

.....
Resumen

El presente ensayo revisa el proceso de la solicitud de acceso a las boletas de la elección presidencial del 2 de julio de 2006 y las razones por las cuales se perdió la oportunidad de transparentarla. La argumentación del TEPJF para resolver la solicitud de acceso partió de premisas falsas: la primera, que el derecho a la información se garantizó con las medidas de transparencia y publicidad que comenzaron con el cierre de las casillas en la jornada electoral hasta su difusión electrónica; y la segunda, que las boletas no pertenecen al dominio público porque no se prevé su conservación en archivos, sino su destrucción. La resolución pues, “garantiza el derecho a la información” pero negó el acceso a los documentos solicitados. Finalmente se expone la idea según la cual, la única posibilidad para no otorgar el acceso a las boletas es que la Ley Federal de Transparencia las catalogue como clasificadas, situación que no ocurre. Este texto expone la incongruencia de que existen las boletas como documentación pública, que no está clasificada y al mismo tiempo, es “no disponible”.

.....

**Las boletas de la elección presidencial de Felipe Calderón:
la documentación pública no disponible
de un Tribunal Electoral indispueto. ***

JUAN PABLO GUERRERO AMPARAN⁹² *

Introducción

Cuando supe que Angélica Ortiz Trujillo y Daniel Lizárraga Méndez habían solicitado acceso a las boletas electorales utilizadas en la elección presidencial del 2006, supuse que se otorgaría sin mayor problema y con todas las de la ley. Pensé también que otorgar pleno acceso a las boletas, sin mover un ápice los resultados oficiales de la jornada del 2 de julio ya sancionados por las autoridades competentes, ofrecería por lo menos tres ventajas. En primer lugar, validaría al acceso a la información como un derecho fundamental que toda persona puede usar para conocer cualquier documento en posesión del gobierno, por difícil que sea la disponibilidad y así se trate de millones de boletas electorales. En segundo término, demostraría que las autoridades no tenían nada que ocultar con respecto a la elección presidencial al abrir de par en par el acceso a los sitios que resguardaban las boletas. Tercero, se mostrarían paradójicamente las dificultades de querer suplantar, por la vía del derecho a la información, las tareas que tienen encomendadas instituciones públicas especializadas, como en este caso, las autoridades públicas electorales. Permitir el acceso planteaba un escenario de buenas lecciones y de todos los interesados como ganadores en el proceso, desde mi perspectiva.

⁹² Fue profesor investigador de tiempo completo en el CIDE de 1994 a 2002. Fue nombrado comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para el periodo 2002-2009. El análisis aquí expuesto es de su responsabilidad y no representa una posición oficial de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Nada de eso ocurrió: ni el acceso a las boletas fue permitido, ni se dio la oportunidad de mostrar que el derecho a la información puede usarse para acceder a cualquier documento público, ni se mostró que contar uno por uno millones de votos no es materia para ciudadanos solicitantes, por más comprometidos que sean. Lo más lamentable es que las autoridades electorales no demostraron que no había nada que esconder, ni qué temer con la apertura de los paquetes de boletas.

A la fecha, en octubre del 2008, por resoluciones judiciales provisionales, las boletas siguen resguardadas por el Instituto Federal Electoral, con la protección de la Secretaría de la Defensa Nacional, pero las instancias mexicanas federales facultadas para garantizar el acceso lo denegaron. No lo anticipé. Y jamás pensé que el núcleo del fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resultara lo que fue: las boletas electorales son documentos que contienen información, son “documentación pública”, no están clasificados por la ley en la materia como reservados o confidenciales, pero NO son disponibles.

En las líneas que siguen argumentaré que la resolución unánime del TEPJF a cargo del ponente Flavio Galván Rivera es contraria a lo que dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en lo sucesivo LFT). Mi opinión es que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la LFT, interpretados en forma complementaria, permitían perfectamente y sin mayor rebuscamiento el legítimo acceso a las boletas electorales del 2006. La interpretación contraria orilló al Tribunal a inventar un supuesto que no existe en la LFT según el cual existe documentación pública, que no está clasificada y al mismo tiempo, es “no disponible”. Lo anterior carece de sustento jurídico y de lógica en materia de transparencia y acceso a la información pública. El Tribunal Electoral violó la finalidad de esa ley, establecida en su artículo primero: “proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión”. Un principio toral de la LFT es que puede solicitarse la información que está contenida en documentos que poseen, por cualquier motivo, los sujetos obligados. Al no estar clasificada la información que obra en las boletas electorales, el fallo del Tribunal pasó también por alto al artículo segundo que establece: “Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.” Finalmente,

la resolución ignora lo que dispone el artículo sexto: “En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.”

Veamos en pocas palabras por qué lo sostengo. ¿Posee el IFE las boletas electorales? Sí, a la fecha, en octubre del 2008. ¿Existen físicamente esas boletas en las bodegas del IFE? Así es, efectivamente. ¿Son materiales, pueden ser revisadas o contadas? Ciertamente, veintisiete meses después de la elección presidencial. ¿Están disponibles? Tan lo están que a la fecha han sido trasladadas a nuevos sitios de almacenamiento. ¿Son susceptibles de acceso en el marco de la LFT? Sí lo son, siempre y cuando la información que contienen no esté clasificada. ¿Está clasificada la información allí contenida? No lo está, como bien lo estableció el propio fallo del Tribunal Electoral. Si no están clasificadas, ¿qué impidió su acceso? Que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) no prevé expresamente la puesta en archivo de las boletas sino su “salvaguarda”, y que ordena su eventual destrucción.

Desde mi perspectiva, lo que impidió que las boletas fueran abiertas a la consulta de los solicitantes antes de ser destruidas, acto para el cual no hay plazo perentorio en la ley, fue que el IFE primero y el TEPJF después, no estuvieron dispuestos a permitirlo, por razones que no se pueden encontrar en la Ley Federal de Transparencia.⁹³

Una clara dificultad era sin duda de orden práctico: se trata de más de 42 millones de documentos y los costos del acceso ordenado y vigilado sería cuantioso; ya no digamos su eventual conteo. No obstante, la LFT es clara: no permite al juzgador prejuzgar sobre la justificación o el interés jurídico del solicitante. Si los documentos solicitados son

⁹³ Con esta posición crítica han coincidido varios especialistas. Ver por ejemplo a John Ackerman en “Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales” publicado en el libro que él mismo coordinó, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho* (Siglo XXI, UNAM, CETA, UDG, LX Legislatura-Cámara de Diputados, 2008); Juan Francisco Escobedo, “Visible oscuridad”, *El Universal*, 5 de mayo del 2007; Mauricio Merino Huerta, “No están disponibles”, *El Universal*, 2 de mayo del 2007; Miguel B. Treviño de Hoyos, “El Trife busca traductor”, *Reforma*, 30 de abril del 2007; Ernesto Villanueva Villanueva, “Transparencia y opacidad del TEPJF”, *Revista Proceso*, 29 de abril del 2007.

públicos, queda en la autoridad facilitar su acceso. Lo demás es problema del solicitante que, cuando intervino el Tribunal Electoral, defendía su derecho a saber, más allá de la ilusión de recontar votos.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN⁹⁴

La protección de derechos político-electorales

Las quejas ante el Tribunal Electoral se originaron por la negativa de acceso a las boletas, una violación al derecho de acceso a la información desde la perspectiva de los quejosos. No obstante, el TEPJF admitió las impugnaciones de los solicitantes para proteger sus derechos políticos electorales. ¿Es lo mismo? Según el TEPJF, la garantía sobre los últimos implicó la protección del derecho a la información. Desde mi perspectiva, a partir de lo dispuesto en la LFT, la admisión de las quejas y el análisis especializado de fondo procedían para la protección específica del derecho de acceso a la información, más allá de otros derechos. Puede parecer una sutileza pues es cierto que de principio a fin, el Tribunal tomó en cuenta disposiciones de la Ley Federal de Transparencia; pero su análisis careció de la especialización necesaria para la defensa de ese derecho y en cambio abordó en forma amplia consideraciones de carácter político-electorales, lo cual terminó contaminando el fallo.

Dice la sentencia: “Así, es inconcuso que, en el caso que nos ocupa, ante las impugnaciones de José Daniel Lizárraga Méndez y Delia Angélica Ortiz Trujillo contra las resoluciones definitivas emitidas por la Comisión del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral, dentro de sendos recursos de revisión que tienen su origen en las negativas a permitirles acceder a las boletas electorales relativas al proceso federal electoral de dos mil seis, resulta incuestionable que son procedentes los presentes juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”. Procede

⁹⁴ Ver los Expedientes SUPP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados, votados el 25 de abril del año 2007, en <http://www.trife.org.mx>.

por lo tanto la protección de sus derechos político-electorales. Pero ¿incluye lo anterior a la garantía individual del derecho a la información? Sobre el particular, el análisis del Tribunal resulta confuso. Por una parte, la sentencia establece que debía abordarse la solicitud sin tomar en cuenta el origen profesional de los solicitantes, ambos periodistas, o sus cuestionamientos políticos. Por la otra, elabora ampliamente sobre el hecho de que “*no hay discrecionalidad*” en la toma de decisiones de la autoridad electoral y sobre la “*organización ejemplar del proceso electoral*”, y concluye que así se garantizó de paso el derecho de acceso a la información.

Ante la manifestación de Daniel Lizárraga de pedir el acceso pues el resultado de la elección “le generó dudas sobre la forma en que el Instituto Federal Electoral manejó su voto; y, para realizar una investigación periodística atinente a la elección presidencial de esa fecha”, el TEPJF reitera que se trata de propósitos que “no son determinantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información”. Muy bien hasta ahí; pero prosigue el Tribunal: “Ante la duda del recurrente sobre el *manejo de su voto*, esta declaración política no tiene nada que ver con la sentencia y genera suspicacia sobre los móviles de la sentencia: Por tanto, es dable afirmar que el propio diseño institucional del Consejo General del Instituto Federal Electoral **garantiza que no pueda existir discrecionalidad** en la toma de decisiones. El apego a la ley del referido consejo ve complementada su acción con la de los treinta y dos Consejos Locales y los trescientos Consejos Distritales. Es decir, mil novecientos noventa y dos consejeros en todo el país construyen la toma de decisiones del Instituto Federal Electoral y supervisan el estricto apego a la ley **para la organización ejemplar del proceso electoral**”. Por fin, ¿se atiende o no al cuestionamiento?

De acuerdo con el Tribunal no cabe la discrecionalidad en la toma de decisiones del IFE, quien organiza en forma “ejemplar” el proceso electoral. Es una opinión; pero lo cierto es que no se puede tomar ni como un hecho demostrable, fehaciente o incontrovertible, ni mucho menos puede plantearse como una verdad jurídica. Por ello, sorprende que a partir de esa consideración, que la calificación de la elección del 2006 no dio cabida a la discrecionalidad y que su organización fue ejemplar, el TEPJF establezca que el derecho de acceso a la información se garantiza con el acceso a las actas de escrutinio y cómputo, la “referencia

perdurable de la expresión de la voluntad popular de la elección”. El razonamiento del Tribunal, en otras palabras, fue el siguiente: si los derechos político-electorales quedaron protegidos, también se garantizó la protección al derecho a la información. En mi opinión no fue así, pues se trata de derechos fundamentales esencialmente distintos que requieren, cada uno por su parte, de un tratamiento particular y de una defensa especializada.

La sentencia del Tribunal pierde la línea lógica cuando dispone: “De ahí que resulte claro que el solicitante pretende ejercer su derecho a la información mediante el acceso físico a las boletas electorales, como documentos continentales de información, cuyo acceso público está restringido, sin que ello signifique la restricción al conocimiento de su contenido”. Según esto, el acceso a la información contenida en las boletas, que atiende al derecho fundamental a la información, se satisface con el conocimiento de su contenido; y para el quejoso, el conocimiento de los resultados electorales asegura entender el “manejo de su voto”. La “información” es accesible sin acceso a los documentos que la contienen; esto pasa por alto, claramente, a la Ley Federal de Transparencia que resultaba, como bien lo establece el propio Tribunal, la ley de especial aplicación para el caso.

La desprotección del derecho a la información

El Tribunal revocó en su sentencia del 25 de abril del 2007 la resolución del IFE que denegó en primera instancia el acceso a las boletas. En síntesis, el IFE había argumentado que el COFIPE tenía supremacía sobre la LFT; que debían prevalecer los principios constitucionales de legalidad, certeza jurídica y definitividad que rigen la materia electoral, sobre la garantía individual relativa al derecho de acceso a la información; que dar acceso podía dañar la seguridad nacional; que existía contraposición entre la obligación de destruir las boletas electorales, una vez concluido el proceso electivo, y el derecho de acceder a ellas y que en todo caso, procedía su destrucción.

Me pareció correcto el razonamiento del TEPJF según el cual el IFE debió aplicar un método de integración de los ordenamientos que regulan la materia específica sobre la que se solicita la información. Esto llevó al Tribunal a concluir que la LFT es el cuerpo legal que regula todo

lo relativo a las peticiones de acceso a la información por lo que esa ley resultaba aplicable para la petición de acceso a las boletas, pero el derecho a la información complementarse con las disposiciones que norman los actos que generan la información solicitada, es decir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El proceso de integración de normas, que se opone a la interpretación de la incompatibilidad, llevó al Tribunal a revocar la resolución del IFE y a ordenarle que fundara y motivara su respuesta en la ley especial para el acceso a información gubernamental. Hasta ahí no hay objeción y según yo, con eso bastaba; lo que me sorprende es que el Tribunal haya tenido la necesidad de explayarse sobre la negativa de acceso a los documentos solicitados.

El análisis del Tribunal concluyó que las boletas electorales se adecuan a la definición de documentos, consideración en la que coincido plenamente. Me extiendo en la cita siguiente, que me parece central para comprender el razonamiento del TEPJF: “Ello es así, porque durante y al término de la jornada comicial, las boletas electorales son la expresión material de la emisión del sufragio, aquellas utilizadas individualmente por los votantes y también, las sobrantes, que no fueron objeto de la emisión del sufragio, en ambos casos se trata de las boletas electorales como un documento imprescindible para la emisión el voto, el que habrá de verificarse en unas circunstancias y condiciones de temporalidad y solemnidades específicas”.

A pesar de ello, el Tribunal Electoral estableció que esa documentación pública que contiene información gubernamental es de acceso restringido, con fundamento en el COFIPE: “Las boletas electorales son formalmente antes y después de la jornada comicial una documentación pública, creada para un fin eminentemente público y a costo del erario y materialmente, son una documentación pública, en tanto que son el recipiente del voto que en ellas se asienta por los sufragantes, empero, ni antes ni después de la jornada comicial, dichos documentos públicos pertenecen al dominio público, en tanto, se habrán de observar las medidas cautelares que la ley establece seguir a las autoridades que organizan las elecciones, para garantizar su confiabilidad previa, durante y posterior a la jornada electoral hasta en tanto, la expresión numérica de las boletas escrutadas sean asentadas en las actas en las que se deberán consignar los resultados de la elección en cada casilla instalada”.

De acuerdo con la resolución, el COFIPE obliga a su salvaguarda, su inviolabilidad y eventualmente a su destrucción. Así, la cuestión de la accesibilidad a las boletas quedó por lo tanto fundada en la ley que organiza las elecciones federales y no, como el propio Tribunal reprendió al IFE que debió haber sido, en la ley federal que regula el acceso a la información.

El argumento central de la negativa del TEPJF fue que las boletas electorales son documentos inviolables mientras existan, y no tienen que ser conservados, por lo que no son disponibles. La resolución dispone que “durante el proceso electoral, esos documentos están sujetos a un estricto control y medidas de seguridad tendentes a tutelar y garantizar la efectividad y autenticidad del sufragio para otorgar legalidad y certeza a los resultados de las elecciones y, por otra, se trata de documentación con un destino final expresamente determinado, según lo previsto en el artículo 254, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque a la conclusión del proceso electoral, atendiendo los principios de certeza y definitividad del mismo, las boletas sobrantes y los votos emitidos por los ciudadanos, integrados a los correspondientes paquetes electorales, deben ser destruidos”.

Si a lo largo de todo el procedimiento electoral, las boletas electorales se encuentran salvaguardadas por el IFE, entonces “dichos documentos en sí, en ningún momento pierden el carácter de inviolabilidad”. El COFIPE establece:

Artículo 254.- 1. Los Presidentes de los Consejos Distritales conservarán en su poder una copia certificada de todas las actas y documentación de cada uno de los expedientes de los cómputos distritales. 2. Asimismo, los Presidentes tomarán las medidas necesarias para el depósito en el lugar señalado para tal efecto, de los sobres que contengan la documentación a que se refiere el artículo 234 de este Código hasta la conclusión del proceso electoral. Una vez concluido el proceso electoral, se procederá a su destrucción.

De ahí concluye el Tribunal: “La disposición transcrita, evidencia, que en ningún momento, las boletas electorales están a disposición pública. Esta última reflexión, ilustra con claridad que no se trata de bienes del dominio público, pues la ley no establece un destino archivístico ni

histórico, lo que hace patente que no están sujetos a los sistemas de tratamiento y conservación de documentos, ni pueden ser objeto de investigación”.

Pero volvamos al principio de integración en la interpretación de normas y la especialidad de la Ley Federal de Transparencia. En efecto, el COFIPE no establece las reglas para el acceso a documentos en el marco del derecho a la información. Por lo que las normas del marco legal electoral requerían de otra disposición en la LFT con la cual cerrar la pinza del cerrojo que impidiera, para siempre, la posibilidad del acceso. No podían ser los artículos de la LFT que definen a la información clasificada como reserva (artículos 13 y 14), porque ello hubiera implicado que tarde o temprano, el plazo de reserva caducaría y con ello, las boletas serían públicas y accesibles. Eso quedaba claro a los magistrados del Tribunal: las boletas no podían estar clasificadas porque ello implicaba que se tendrían que archivar durante el plazo de reserva y al final del término tendrían que ser públicas.

Es por ello que con relación a la LFT, la resolución del TEPJF se fundamenta en el artículo 15, que no se refiere a las condiciones para la clasificación de la información, sino al plazo de la información clasificada como reservada y particularmente, a la disponibilidad de la información. Léase bien: la DISPONIBILIDAD de la información, una vez que adquirió el carácter de pública, porque se hayan extinguido las causas de la clasificación o porque terminó el plazo de reserva. Dice el artículo 15 de la LFT:

Artículo 15.- La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Tribunal ofrece una interpretación tan libre como inusitada: “Del análisis del precepto transcrito, se colige que la información que hubiera estado clasificada como reservada, tendrá el carácter de información de acceso público, una vez concluido el período de reserva, sin embargo, la disponibilidad de esa información también depende de lo que al respecto

se prevea en otras leyes, es decir, si conforme a la legislación aplicable el sujeto obligado no está constreñido a conservar la documentación en donde se contenga la información solicitada, es indudable que no sería factible que ese ente público otorgue tal información”. Y prosigue el TEPJF en el empeño de hallar, en la ley electoral, reglas para el archivo de documentos que pueden ser solicitados en el uso del derecho a la información: “En este caso, para determinar si a la conclusión del proceso electoral existe disponibilidad de las boletas electorales, se debe tomar en cuenta lo que prevé el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ser la legislación que regula el resguardo y conservación de la documentación electoral por parte del Instituto Federal Electoral”.

Es decir que al final del día, lo que determinó la negativa de acceso fue el COFIPE, y el papel que en ello jugó la LFT fue adjetivo y acomodaticio: encontraron una frase que les quedó a la medida. No aludieron al artículo sexto, que como hemos dicho, obliga a favorecer el principio de máxima disponibilidad de la información en la interpretación de la Ley Federal de Transparencia. Este principio y el artículo 15 citado se refieren a información que obra en las instalaciones de los sujetos obligados. Derivar de ahí que hay documentación pública NO DISPONIBLE es una falacia, que implica interpretar que un valor positivo, la calidad de estar disponible, incluye en forma implícita su contrario, la existencia “indisponible”, así no esté expresamente previsto en la ley. De esta forma, la resolución del Tribunal Electoral creó una calidad nueva para los documentos que no está establecida en la ley en la materia, a partir de disposiciones del COFIPE que no se refieren en ninguna parte ni al acceso a documentos en el ejercicio del derecho a la información, ni a la condición específica de los documentos llamados boletas, una vez que el proceso electoral ha concluido y antes de que sean destruidas, sobre lo cual –insisto y a la pruebas me remito- no hay plazo fatal en la ley.

El argumento central del Tribunal parte de una premisa falsa: que el derecho de acceso a la información supone que los documentos que la contienen deben tener un destino archivístico o que se deben conservar por mandato normativo. Es equivocado interpretar que una condición para el acceso sea la conservación, preservación, salvaguarda u organización en archivos de trámite, concentración o histórico, de los documentos que contienen la información. Por otro lado, la destrucción

futura de la documentación no puede ser determinante para impedir la posibilidad presente del acceso a la información de documentos que existen actualmente. Por ejemplo, sería absurdo determinar que no es posible el acceso a información de una empresa pública que está en venta por el hecho de que en el futuro será privada. Peor aún, si así fuera, jamás conoceríamos información contenida en una serie de registros documentales informáticos o electrónicos por ejemplo: piénsese en la información de un sitio de Internet, de un servidor de correos electrónicos o en las agendas electrónicas de funcionarios públicos. Para mí, la interpretación correcta es la contraria.

En otras palabras, no es necesario que una norma prevea la integración a un archivo de un documento, para que su acceso sea viable desde el punto de vista legal. El acceso no depende de que se archive, se conserve, se salvaguarde o resguarde. Es al revés. En términos de lo previsto en los artículos 3 y 42 de la LFT, el acceso depende nada más de que los documentos estén en posesión del sujeto obligado por la ley. Las boletas estaban en posesión del IFE cuando ocurrieron las solicitudes; lo siguen estando en el otoño del 2008.

Dice la quinta fracción del artículo 3:

Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

La LFT garantiza el acceso a la información contenida en los documentos que por cualquier razón el IFE genere, obtenga, adquiera, transforme o conserve. Así como conserva actualmente las boletas electorales por mandato judicial provisional o precautorio⁹⁵. Con esa

⁹⁵ Por una parte, un juez de distrito otorgó provisionalmente en enero del 2008 una suspensión al profesor Sergio Aguayo Quezada, también solicitante de acceso a las boletas, con lo cual se impidió su destrucción; aunque finalmente se sobreescribió la demanda de garantías, el quejoso puede impugnar la resolución de primera instancia ante tribunales superiores. Por la otra, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos impuso en junio del 2008 medidas cautelares en contra de la destrucción de las boletas, mientras resuelve si entra al fondo de una queja interpuesta por el periodista Rafael Rodríguez Castañeda, otro peticionario de acceso a las boletas, quien perdió su asunto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un voto dividido, seis ministros contra cinco, el 11 de marzo del 2008. En esa ocasión, por un voto de diferencia, la

definición, no hay espacio para dudas: la información es accesible si existen los documentos que la contienen, nada más. No es necesario que además haya un destino archivístico o de conservación predeterminado. Con el fin de ilustrar lo anterior, baste citar el artículo 42 de la LFT, que exhibe claramente un criterio firme de la ley sobre la cuestión:

Artículo 42. Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos **en el sitio donde se encuentren**; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

Nuevamente, los documentos que deben quedar a disposición de los solicitantes son los que se encuentran en un sitio determinado a cargo del sujeto obligado. La interpretación contraria desfavorece a la rendición de cuentas, planteada en la LFT como uno de sus objetivos. La información es susceptible de ser solicitada desde que existe en los registros documentales, los cajones, escritorios, bodegas, archiveros, cajas, equipos computacionales, servidores de Internet, o instalaciones físicas de los sujetos obligados. En realidad, basta con que cualquier persona solicite un documento, para que se tenga que conservar. Sin esa premisa no hay posibilidad alguna de establecer la relación entre el acceso a la información y la rendición de cuentas. Todo dependería de las disposiciones de conservación archivística para el resguardo documental.

Con ese criterio, el IFAI hubiera tenido que declarar como documentos “no disponibles” a registros gubernamentales que han sido clave para conocer el desempeño de los sujetos obligados y sus servidores públicos: las agendas de los funcionarios, sus correos electrónicos institucionales, los borradores o notas de trabajo de proyectos gubernamentales en procesadores de palabra, los apuntes en dispositivos electrónicos, en fin, un sinnúmero de documentos clave que no cuentan con alguna norma expresa que ordene su organización o conservación archivística.

Corte resolvió que el asunto de la negativa de las boletas era de índole electoral y no de garantías al derecho a la información.

Pero no es así por fortuna. Si la información se solicita, debe conservarse por ese sólo hecho. Inclusive en el caso de las boletas electorales que nos ocupan, dicho sea de paso, esto se verifica, a pesar de la resolución del Tribunal. Si no se han destruido esas boletas dos años después de concluido el proceso electoral es porque, paradójicamente para el IFE y el TEPJF, alguien las solicitó y porque instancias judiciales nacionales e internacionales han impedido su destrucción y por lo menos en términos estrictamente material, han garantizado su disponibilidad.

Según el Tribunal, “una vez concluido el proceso electoral no existe obligación del Instituto Federal Electoral de conservar tal documentación, por el contrario, existe mandamiento expreso de que debe ser destruida. En estas circunstancias, si la legislación aplicable dispone la destrucción de las boletas electorales una vez concluido el proceso electoral, es inconcuso que jurídicamente tales documentos no tienen el calidad de información disponible. Por tanto, el hecho de que en este momento los consejos distritales materialmente tengan en su poder los paquetes electorales no es una razón jurídica para considerar a las boletas electorales como información disponible”. ¿Qué es entonces esa información? Documentos públicos pero prohibidos, en una condición única a nivel mundial, pues que yo sepa no hay, en ninguna otra parte del mundo en donde existen leyes de acceso a la información, documentos existentes pero indisponibles.

LA SENTENCIA QUE VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En sentido práctico, el Tribunal Electoral confirmó la negativa de acceso a la información solicitada, a través de una resolución que “revocó” la negativa previa del Instituto Federal Electoral pero prohibió la apertura. No obstante, según el grupo de magistrados, los solicitantes no deben preocuparse debido a que “la **indisponibilidad** (sic) del acceso físico a las boletas electorales no puede ser interpretada como la limitación al derecho de acceso a la información que ellas arrojan; aspecto que de acuerdo a las propias disposiciones que rigen el proceso electivo, está garantizado con diversas medidas de transparencia y publicidad que comienzan con el cierre de las casillas en la jornada electoral hasta

la difusión electrónica y actas que permanecen en el Instituto Federal Electoral y sus medios de difusión de información. En efecto, desde la óptica del más puro garantismo, el derecho a la información que asiste al ciudadano Daniel Lizárraga Méndez, está satisfecho [...]”

Es una complacencia que carece de sustento jurídico, pues en términos de la Ley Federal de Transparencia no procede establecer que una documentación es pública pero “indisponible” para quien la solicite. No hay señalamiento en su texto que establezca la hipótesis de la información gubernamental integrada por contenidos públicos pero inaccesibles. Máxime cuando un análisis de la compatibilidad entre la LFT y el COFIPE, inspirado en el principio de publicidad, hubiera podido llevar a la conclusión de que, una vez concluido el proceso electoral y extintas las causas que dieron origen a su clasificación, las boletas podían preservarse para su acceso público in situ, con la debida salvaguarda y su posterior destrucción, acto sobre el cual no hay plazo perentorio, sin incurrir en daño alguno a los intereses tutelados por las leyes a interpretar en formal integral y complementaria.

La resolución dispuso que las boletas son documentación pública pero no pertenecen al dominio público, porque no se prevé su conservación en archivos, sino su destrucción. La resolución “garantiza el derecho a la información” pero niega el acceso a los documentos solicitados. Ahí reside en mi opinión lo más cuestionable de la resolución: me parece que sugerir que el derecho a la información se garantiza a partir de la publicidad de documentos no solicitados (las actas de escrutinio y cómputo), resulta equivalente a resolver que la negativa de acceso a las boletas (documentos solicitados) se compensa con la entrega de la versión oficial publicada por el Estado. Es público pero está guardado; hay transparencia pero no puede verse; es de la sociedad, pero no puede tenerlo.

Si las boletas son documentos en términos de la LFT, garantizar el conocimiento de su contenido a través de la publicidad de las actas es equivalente a garantizar el derecho constitucional a la información con la entrega de los boletines oficiales de las secretarías de estado. En mi opinión, otorgar acceso a los comunicados, dictámenes, conclusiones de auditorías, reportes oficiales, informes, síntesis o resúmenes, no equivale a garantizar el derecho a la información de los documentos fuente que los sustentan, como las facturas, los comprobantes, las notas de consumo, los

contratos o papeles contables de trabajo. La LFT garantiza el acceso a la información contenida en documentos, no a las versiones oficiales sobre los mismos. Si fuera un precedente recurrido, la resolución del TEPJF nos regresaría al acceso a la información oficialista y la “transparencia” sería la traducida por los voceros del gobierno.

Aunque la resolución del Tribunal no clasificó la información solicitada de manera explícita, la denegación del acceso fue equivalente a invocar un supuesto de excepción, pues el acceso a las boletas no fue posible al considerar que el COFIPE dispone algo distinto para esos documentos. En general, de acuerdo con la ley federal que regula el acceso a la información, el acceso a la información solicitada se puede negar legalmente cuando lo solicitado no está en el marco de la LFT, cuando sea inexistente o cuando esté clasificado, lo que no se actualizó en el caso de las boletas electorales, pues el propio Tribunal aceptó que son documentos que existen y que no están clasificados. La agravante consiste en que la resolución manda al infinito la imposibilidad de tener acceso. Así, la resolución judicial niega para efectos prácticos el acceso en el fondo, con lo cual desatiende la obligación de demostrar que la restricción cae en un supuesto de negativa establecido en la ley especial; dos, no prueba el perjuicio que la apertura generaría a cualquiera de los valores tutelados por la LFT; tres, no demuestra que la negativa resulta necesaria para satisfacer el interés público.

Además de que ello contraviene nuevamente el mandato esencial de la LFT, se contrapone, nada más y nada menos, a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia del acceso a la información. En efecto, en septiembre del 2006, esa Corte falló a favor de un ciudadano en su derecho a la información en contra de Estado Chileno. La resolución de ese Tribunal Supremo estableció, entre otras cosas, que “corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con [algunos] requisitos”, a saber, que las restricciones al derecho a la información “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público” y deben dictarse “por razones de interés general”; “en segundo lugar, la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana” (respeto a los derechos de los demás, protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas);

finalmente, “las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”.⁹⁶

La solidez jurídica de la resolución del Tribunal Electoral quedó en entredicho y esto tuvo un impacto político. En la jornada electoral del 2 de julio del 2006, uno de los cuestionamientos centrales fue respecto a la falta de transparencia y sus implicaciones para la legitimidad. Se dice que la transparencia es oportunidad de oro a los gobiernos para generar confianza y para legitimarse. La solicitud de acceso a las boletas fue la oportunidad de entonces. Una vez atemperados los ánimos, pero en forma inexplicable desde mi perspectiva, se perdió esa oportunidad. Máxime cuando la LFT permitía la interpretación para favorecer y legitimar el acceso en sitio a las boletas sin problema alguno.

La reforma al artículo sexto de la Constitución del 2007, que fue posterior al fallo aquí analizado, reafirmó y fortaleció el principio de máxima publicidad en la interpretación del derecho a la información. Dispuso también con precisión que deben establecerse procedimientos expeditos de revisión que se sustancien ante órganos especializados e imparciales. A pesar de esa claridad, y a pesar de que el artículo sexto de la LFT establece por su parte los principios de máxima publicidad y disponibilidad en su interpretación, siempre habrá resoluciones que concluyan que el documento no está clasificado, por lo que es público, pero a pesar de ello, que no debe entregarse. El cumplimiento a la ley se convierte en el “cumplimiento y mentiroso”, como decía el comisionado del IFAI Horacio Aguilar Álvarez de Alba. Lo que de pides es público, pertenece al pueblo pues, no está reservado... pero no puede verse, no es accesible... Así razonó, sin poder aludir a fundamento legal que explícitamente previera la “indisponibilidad de documentación pública”, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, claramente indispuerto a garantizar en este caso al derecho de acceso a la información pública.

JPGA, octubre del 2008.

⁹⁶ Ver el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, sentencia emitida el 19 de septiembre de 2006 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Fondo, Reparaciones y Costas*), particularmente los párrafos 77 y 88 a 93, en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.doc

**BALLOT PAPERS OF FELIPE CALDERON'S PRESIDENTIAL
ELECTION: THE PUBLIC DOCUMENTATION
IS NOT AVAILABLE AND THE ELECTORAL TRIBUNAL
IS INDISPOSED.**

BY JUAN PABLO GUERRERO AMPARAN

OCTOBER, 2008.

.....
Abstract

The present essay goes through the process of having access to the ballot papers used in July 2, 2006 presidential election, and reasons why it was lost the opportunity to guarantee the right of access to public information. The construal argument to solve the right to access to the ballots by the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation (TEPJF) was erroneous and starts in false premises: the first one: that the right of access to information means that the documents containing such information should be put into a file or should be kept by normative mandate. The second one: It's mistaken to suggest that the one of the conditions to have access is the conservation, preservation, safeguard, and organization in procedure files or concentration and historical files of the documents that contain the information required. Finally, the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation, without being able to refer to a legal foundation that specifically stated "unavailability of the public information", clearly indisposed to guarantee in this case the right of access to public information.

.....

Ballot papers of Felipe Calderon's presidential election: the public documentation is not available and the Electoral Tribunal is indisposed.

JUAN PABLO GUERRERO AMPARAN⁹⁷

I. INTRODUCCIÓN

When I found out that Angélica Ortiz Trujillo and Daniel Lizárraga Méndez had required having access to the ballot papers used in the 2006 presidential election I assumed that they would be granted without any problems and in accordance with the law. I also thought that granting full access to the ballot papers, without changing the slightest bit of the official results from the 2nd of July already sanctioned by the proper authorities, would offer at least three advantages. First of all, it would validate the access to information as a fundamental right for everybody so that it can be used in order to read any document in the government's possession no matter how difficult the availability is or if it involves millions of ballot papers. Second of all, giving the access to the location where the ballot papers are kept would demonstrate that authorities do not have anything to hide regarding the presidential election. And third of all, it would paradoxically demonstrate the difficulties to replace, by using the right-to-information means, the tasks of the specialized public institutions, like in this case, the electoral public authorities. To allow the access would

⁹⁷ He was a full-time research professor of the CIDE from 1994 to 2002. He was appointed commissioner for the Federal Institute of Access to Public Information for the 2002-2009 period. The analysis herein presented is his responsibility and does not represent an official position of the Federal Institute of Access to Public Information.

make the interested parties winners in such a process, from my own point of view.

Nothing ever took place: neither the access to the ballot papers was permitted nor the opportunity to show that the right to information can be used to have access to any public document was given. Moreover, it wasn't shown that to count one by one the millions of votes is not a matter for the applicant citizens. But even more lamentable was the fact that the electoral authorities did not demonstrate that there was nothing to hide nor fear with the opening of the ballot packages.

Up to now, October 2008, due to provisional judicial resolutions, the ballot papers are still kept by the Federal Electoral Institute (IFE) with the protection of the Secretary of National Defense, but the Mexican federal authorities authorized to guarantee access, refused it. I did not expect this. And I never thought that the judgment of the *Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation* (TEPJF) resulted in what it was: the ballot papers are documents which contain information, they are "public documents", they are not classified by the law as reserved or confidential documents, and yet, they are NOT available.

In the following lines I will argue that the unanimous resolution of the TEPJF performed by Flavio Galván Rivera is contrary to what the Federal Transparency and Access to Public Government Information Law (hereinafter LFT) stipulates. In my own opinion, the Federal Code of Electoral Institutions and Procedures and the LFT, interpreted in a complementary manner, permitted, without any problems, the legitimate access to the 2006 ballot papers. The opposite interpretation drove the Tribunal to invent a supposition that does not exist in the LFT which states that there is public documentation that is not classified and, at the same time, is "not available". This lacks the legal support as well as logic with regard to transparency and access to public information. The Electoral Tribunal violated the purpose of such law, established in its first article: "to provide what is necessary to guarantee the access of all persons to the information held by the Powers of the Union". A fundamental principle of the LFT is that all the information contained in such documents can be requested at all times. Since the information contained in the ballot papers is not classified, the Tribunal's judgment also overlooked what article two states: "All government information to which this Law refers is public, and

private persons will have access to this information as the Law stipulates”. Finally, the resolutions ignores what article six states: “In interpretations of this Law and its Regulations, as well as the general guidelines to which article 61 refers to, the principle of publicity of information possessed by subjects compelled by the Law must be favored”.

Let me explain, in a nutshell, why I support such statement. Does the IFE have the ballot papers? Yes, it does have them up to date, October 2008. Do these ballot papers exist physically in the IFE’s storehouse? Yes, indeed. Are they material, can they be looked through or counted? Yes, twenty seven months after the presidential election. Are they available? They are so available that they have been transferred to new storehouses. Can they be accessed in the LFT framework? Yes, as long as the information they contain is not classified. Is the information contained therein classified? If they are not classified, what hindered their access? Does not the Federal Code on Electoral Institutions and Procedures (COFIPE) particularly envisages not to put the ballot papers in the files but to “safeguard them”, and then orders their eventual destruction.

From my perspective, what hindered the opening of the ballot papers when the applicants required to do so before they were destroyed, action for which there is no a peremptory period in the law, was that first the IFE and then the TEPJEF were not willing to allow it for reasons that cannot be found in the Federal Transparency Law.⁹⁸

A clear difficulty was, without a doubt, of practical purposes: We are talking about more than 42 millions of documents, and the costs of an organized access, as well as an access under constant surveillance, would be substantial, let alone its count. However, the LFT is clear in

⁹⁸ Many experts have agreed with this critical position. See for example John Ackerman in “The limits of Transparency: The case of Mexico’s Electoral Ballots” published in the book that he himself coordinated, *Beyond the access to information. Transparency, rendering of accounts and democracy (Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho)* (Siglo XXI, UNAM, CETA, UDG, LX Legislature-Chamber of Deputies, 2008); Juan Francisco Escobedo, “Visible darkness” (“Visible oscuridad”), *El Universal*, May 5, 2007; Mauricio Merino Huerta, “They are not available” (“No están disponibles”), *El Universal*, May 2, 2007; Miguel B. Treviño de Hoyos, “The Trife is looking for a translator” (“El Trife busca traductor”), *Reforma*, April 30, 2007; Ernesto Villanueva Villanueva, “Transparency and opacity of the TEPJF” (“Transparencia y opacidad del TEPJF”), *Proceso* magazine, April 29, 2007.

this: it does not allow the judge to judge in advance over the justification or legal interest of the applicant. If the required documents are public, it is the authorities who have to grant the access. The rest is the applicants' business because when the Electoral Tribunal intervened, it defended their right to know, far beyond the illusion of recounting the votes.

**THE JUDGMENT OF THE ELECTORAL TRIBUNAL OF THE JUDICIAL POWER
OF THE FEDERATION**⁹⁹

Protection of political-electoral rights

The complaints to the Electoral Tribunal were originated on account of the refusal to give ballot paper access, which was a violation of the right to access information from the perspective of the complainants. However, the TEPJF admitted the complaints of the applicants to protect its electoral and political rights. Is it the same? According to the TEPJF, the guarantee on the latter entailed the protection to the right to information. From my perspective, from what it is stated in the LFT, the admission of the complaints and the thorough specialized analysis were conducted for the specific protection of the right to access information, beyond other rights. It could seem a subtlety as it is true that from beginning to end the Tribunal took into account provisions of the Federal Transparency Law; but its analysis lacked the necessary specialization for the defense of that right. And what it did instead was to deal with the electoral and political considerations which ended up contaminating the judgment.

The sentence reads as follows: "Thus, it is undeniable that in this particular case, and with the complaints of José Daniel Lizárraga Méndez and Delia Angélica Ortiz Trujillo against the definitive resolutions issued by the Council Commission for Transparency and Access to Information of the Federal Electoral Institute, within both revision resources which have their origin in the refusals to allow them to have access to the ballot papers of the 2006 federal electoral process, it turns out that the current judgments are unquestionably legitimate for the protection of

⁹⁹ See files SUPP-JDC-10/2007 and SUP-JDC-88/2007 accumulated, approved on the 25 of April 2007, in <http://www.trife.org.mx>.

the political-electoral rights of the citizens”. Therefore the protection of their political-electoral rights must be preceded. But, do the latter include the right of access to information? Regarding the private individual, the Tribunal’s analysis is confusing. On one hand, the sentence states that the request should be undertaken without taking into account the professional background or political views of the applicants, which are both reporters. On the other hand, it widely states that “*there is not discretion*” in the decision-making of the electoral authority and it also emphasizes the “*exemplary organization of the electoral process*”, and concludes saying that this way it was able to guarantee the right of access to information.

With the statements Daniel Lizárraga made to request access, as the election results “created doubts on the way in which the Federal Electoral Institute had managed his vote, and in order to carry out a journalistic investigation relating to the presidential election of that date”, the TEPJF reiterates that it is about purposes that “are not conclusive in the exercise of the right of access to information”. It is perfect up to here, but then the Tribunal continues: “In the face of the repeated matter about the *managing of his vote*, this political declaration has nothing to do with the sentence and generates suspicion on the motives of the judgment: Therefore it is feasible to declare that the institutional design of the General Council of the Federal Electoral Institute ***guarantees that discretion cannot exist*** in the decision-making process. The performance in accordance with the law of the referred Council sees its actions completed along with each of the thirty two Local Councils and the three hundred District Councils. That is to say that 1,902 Councils in the whole country build the Federal Electoral Institute decision-making process and supervise the strict performance in compliance with the law ***for the exemplary organization of the electoral process***”. Finally, is the question received or not?

According to the Tribunal, there is no room for discretion in the IFE’s decision-making process, who organizes, in an exemplary manner, the electoral process. It is an opinion, but the truth is that it cannot be taken as a demonstrable, irrefutable or incontrovertible fact, it can neither be put as a legal truth. That is why it is surprising that from that consideration, where the rating of the 2006 election did not have space for discretion and whose organization was an exemplary one, the TEPJF establishes that the right of access to information is guaranteed with the access to the tally sheets and scrutiny acts, the “lasting reference of

popular expression with regards to the election”. The reasoning of the Tribunal, in other words, was the following: if the political-electoral rights were protected, also the protection to the right of access to information would be guaranteed. In my own opinion, this was not the case as this is about different fundamental rights where each of them needs a particular treatment as well as a specialized defense.

The judgment of the Tribunal loses its logical sequence when it states: “Hence it must be clear that the applicant tries to execute his right to the information by means of physical access to the ballot papers, as documents containing information, whose public access is restricted, but which does not mean that there are restrictions in order to know their content”. According to this, the access to the information contained in the ballot papers, in accordance with the fundamental right to information, is satisfied with the knowledge of its content; and as for the complainant, the knowledge of the electoral results guarantees to understand “the handling of his vote”. The “information” is accessible without the access to the documents that contain it; this overlooks, evidently, the Federal Transparency Law, which as the Tribunal stipulates, it is the law to be specially applied in this case.

The lack of protection of the right to information

The Tribunal revoked in its judgment on the 25 of April 2007 the IFE’s resolution which refused access to the ballot papers. In short, The IFE had argued that the COFIPE had supremacy over the TEPJF; that the principles that constitute the legality, the legal certainty and the accuracy that rule the electoral matters must prevailed over the individual right relating to the right of access to information; that to give access could damage the national security; that there was an antagonism between the obligation of destroying the ballot papers once the elective process was finished, and the right to have access to them, which in any case, destruction would follow.

It seemed right to me that the TEPJF’s reasoning in which the IFE should have applied an integration method of the regulations that are in charge of controlling the specific subject from which the information is required. This led the Tribunal to conclude that the LFT is the legal body that regulates everything regarding the access to information requests;

therefore, that law was applicable for the access to the ballot papers request, but the right to information completes itself with the guidelines that regulate the acts that generate the requested information, that is to say, the Federal Code on Electoral Institutions and Procedures. The process of incorporating regulations, which is opposed to the interpretation of incompatibility, led the Tribunal to revoke the IFE's resolution and ordered it to look for foundations for its answer in the special law for the access to government information. Up to here, there is no objection and personally, I believed that that was enough; what surprises me is that the Tribunal had felt it necessary to speak at length about the refusal of the access to the required documents.

The analysis of the Tribunal came to the conclusion that the ballot papers fit in with the definition of documents, which I completely agree. I continue with the following quotation: "It has to be like that because during and at the end of the elections day, the ballot papers are the material expression of the casting of the vote, those individually used by the voters, and also the ones that were not used, in both cases we are talking about ballot papers as an essential document for the casting of the vote, which will have to be verify in temporarily conditions and circumstances, as well as with specific solemnities".

In spite of that, the Electoral Tribunal established that that public information containing government information has restricted access, with the foundation in the COFIPE: "The ballot papers are, before and after the elections day, public documents created for public purposes. They are the receptacle of the vote casted by the voters, but neither before nor after the elections day did such public documents belong to the public domain so, they will keep under surveillance the precautionary measures that the law establishes to follow the authorities in charge of organizing the elections, to guarantee their previous reliability, during and after the election day, up to the booking of the numerical data of the ballot papers already counted into the acts in which the results of the election will have to be recorded in each of the installed polling booth".

According to the resolution, the COFIPE is obliged to be their safeguard, their inviolability and eventually their destruction. Thus, the accessibility to the ballot papers was therefore well founded in the law that organizes the federal elections, not as the Tribunal itself had said to

the IFE it should have been: in the federal law that regulates the access to information.

The main argument of the TEPJF's refusal was that the ballot papers are inviolable documents while they exist and that they do not have to be preserved, therefore they become non-available. The resolution states that "during the electoral process such documents are subjected to a strict control and security measures that do the surveillance and guarantee the effectiveness and authenticity of the vote in order to give legality and certainty to the election results. Also, they are documents with a specifically determined purpose, according to article 254, paragraph 2 of the Federal Code of Electoral Institutions and Procedures because at the conclusion of the electoral process, and taking into account the certainty and definitive principles thereof, the remainder of ballot papers as well as the votes casted by the citizens which are integrated to the respective electoral packages, must be destroyed"

If throughout the whole electoral process the ballot papers are safeguarded by the IFE, then "such documents do not lose their inviolability nature at any moment". The COFIPE establishes:

Article 254.- 1. The presidents of the District Councils will keep in their power a certified copy of all the ballots and documents of every file.
2. Likewise, the presidents will take the necessary measures for the placement of the envelopes containing the documents article 234 of this Code refers up to the conclusion of the electoral process. Once the electoral process is completed, their destruction will proceed.

Thus, the Tribunal states: "The provision transcribed shows that at no time were the ballot papers at public disposal. This evidently illustrates that it isn't about public assets as the law does not establish they have to be archived neither that they have a historical purpose, which makes it clear that they are not subjected to the conservation and treatment systems nor can they be investigated".

But let's go back to the integration principle within the interpretation of the regulations and the specialty of the Federal Transparency Law. Indeed, the COFIPE does not establish the regulations for the access to

documents within the right to information framework. That is why the regulations of the electoral and legal framework require another provision in the LFT with which to bolt the door that would hamper, for good, the possibility of access. It couldn't have been the LFT articles that define the classified information as reserve (articles 13 and 14) as that could have implied that, sooner or later, the reserve period would expire and along with it, the ballot papers would be public and accessible. That was clear for the Tribunal magistrates: the ballot papers could not be classified because that would imply that the filing process would have to be carried out during the reserve period and at the end of it, they would have to be public.

That is why in connection with the LFT the TEPJF's resolution supports itself in article 15, which does not refer to the conditions to classify the information but to the period of the classified information as reserved, and particularly to the availability of the information. Read carefully: the AVAILABILITY of the information, once it has acquired its public nature either because of the lack of classification causes or because the reserve period was over.

Article 15.- The information classified as reserved according to articles 13 and 14 will be able to remain like that up to a period of twelve years. This information will be classified when the causes that gave birth to its classification die out or when the reserve period is over. The availability of that information won't be affected with what other laws establish regarding this matter.

The Tribunal offers a free and unusual interpretation: "From the analysis of the transcribed rule, it is assumed that the information that could have been reserved as classified, will be of public access in nature once the reserve period is over; however, the availability of that information also depends on the statements other laws make in this regard, that is to say, if in accordance with the applicable legislation the party obliged is not constrained to keep the documents containing the required information it is unquestionable that it wouldn't be feasible that such public entity would give the information". And the TEPJF's insistence on finding, in the electoral law, rules for the filing of documents that can be requested in the use of the right to information: "In this case, to

determine if at the conclusion of the electoral process, availability of the ballot papers exists, it should be taken into account with what the Federal Code of Electoral Institutions and Procedures states as it is the legislation that regulates the control and conservation of the electoral documents on behalf of the IFE.

That is to say that, at the end of the day, what determined the refusal to access was the COFIPE, and the role that the LFT played on it was accommodating: They found a phrase that fits them perfectly. They did not refer to article 6, that as it has been said; it obligates to favor the maximum availability of information principle in the interpretation of the Federal Transparency Law. This principle and the article 15 cited refer to the information that is in the parties obliged possession. Assuming from this that there is public information NOT AVAILABLE is a fallacy which could make us interpret that a positive value, the quality to be available, includes in an implicit way its contrary, the “not available” existence even if it is not specifically stated in the law. In this way, the Electoral Tribunal’s resolution created a new quality for the documents that is not established in the law regarding this matter. From COFIPE’s provisions which do not mention anything about the access to information in the exercise of the right to information nor the specific condition of the documents called ballot papers, once the electoral process is over and before the ballot papers are destroyed, which I insist, there is no critical period in the law.

The main argument of the Tribunal starts from a false premise: that the right of access to information means that the documents containing such information should be put into a file or should be kept by normative mandate. It is mistaken to suggest that one of the conditions to have access is the conservation, preservation, safeguard, and organization in procedure files or concentration and historical files of the documents that contain the information required. On the other hand, the future destruction of these documents cannot be a deciding factor to hamper the present possibility of having access to the documents’ information that exists today. For instance, it would be absurd to say that it isn’t possible to have access to the information of a public sector company that is for sale just because it will be a private sector company in the future. If it was like that, we would never be able to know the information contained in a series of documentary or electronic records; for example, let’s think about the formation of an Internet site from an e-mail server or an electronic

agenda of government employees. To me, the correct interpretation would be exactly the opposite.

In other words, it is not necessary that a regulation entails the integration of a document into a file so that its access is feasible from the legal point of view. The access does not depend on its filing, conservation, safeguard or protection. It is the other way around. According to the terms of articles 3 and 42 of the TFL, the access only depends on the fact that the documents are in the possession of the party obliged by the law. The ballot papers were in the IFE's possession when the requirements to have access to them were made; they still are in their possession now, Autumn 2008.

The fifth fraction of article 3 says:

Information: the one contained in the documents that the parties obliged generate, obtain, acquire, transform or preserve.

The LFT guarantees the access to information contained in the documents that, for any reason, the IFE generates, obtains acquired, transform, or conserves. Just like it conserves the ballot papers by provisional, precautionary and judicial mandate today¹⁰⁰. With this definition, there is no room for questions: the information is only accessible if the documents that contain it, exist. It is not necessary for their filing or their predetermined conservation. With the aim to illustrate what was mentioned above, it is enough to cite article 42 of the LFT, which clearly shows the firm opinion of the law regarding this matter.

Article 42. The offices and entities will only be obliged to give the documents that are in their archives. The obligation to the access to

¹⁰⁰ First, a district judge provisionally gave on January 2008 a suspension to Professor Sergio Aguayo Quezada, also an applicant to the ballot papers, which prevented their destruction; although finally the demand of rights was sealed, the complainant can impugn the resolution of the first complaint before the Supreme Tribunals. Then, the Inter-American Court Of Human Rights imposed on June 2008 precautionary measures against the destruction of the ballot papers, while deciding if it should go to the bottom of a complaint made by reporter Rafael Rodríguez Barrera, another petitioner to the ballot access, who lost his case in the Supreme Court Of Justice in a divided vote, six ministers against five, on March 11 2008. This time, for a difference of one vote, the Court decided that the matter about the refusal to the ballots was an electoral in nature and about the rights to information.

information will be fulfilled when it is at the applicant's disposal for their consultation **in the site were they are located**, or by using simple or certified copies, or by any other means.

Once again, the documents that have to be at the applicant's disposal are the ones that are in a specific location in the charge of the entity compelled to do so. The opposite interpretation is unfavorable to the rendering of accounts explained in the LFT as one of its objectives. The information can be requested from the moment it is placed in the archives, boxes, computing equipment, Internet servers or physical facilities of the entities in charge. In fact, it only takes one person to request a document to preserve it. Without that premise, there is no possibility of establishing a relation between the access to information and the rendering of accounts. Everything would depend on the provisions of conservation in archives for the document's safeguard.

With this criterion, the IFAI would have had to declare its documents as "not available" governmental records that have been key to know the performance of the entities in charge and its government officials: the officials' agendas, their institutional e-mails, their drafts or working notebooks containing governmental projects, their notes in electronic devices, and so on. A great many key documents that do not have any specific regulation that orders their organization or conservation in archives.

But fortunately this is not the case. If the information is required, it should be preserved. Even with the ballot papers, case we are dealing with right now, this is verified in spite of the Tribunal's resolution. If those ballot papers haven't been destroyed after two years of the electoral process' conclusion it is because, paradoxically for the IFE and the TEPJF, somebody required them and because national and international judicial authorities have prevented their destruction and, at least in material terms, their availability has been guaranteed.

According to the Tribunal, "once concluded the electoral process there is no obligation on behalf of the Federal Electoral Institute to preserve such documents, on the contrary, it exists an express order to destroy them. Under these circumstances, if the applicable legislature

calls for the destruction of the ballot papers once the electoral process has finished, it is indisputable that by law those documents do not have the quality of available information. Therefore, the fact that in this moment the district councils have in their power the electoral packages is not a legal reason to consider the ballot papers as available information". What type of information is this, then? Public documents but prohibited at the same time in a sole condition at an international level, because as far as I am concerned, there is no other place in the world where there exist laws for the access to information, existing documents but not available.

THE JUDGMENT THAT VIOLATES THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION

In a practical sense, the Electoral Tribunal confirmed the refusal of the access to the required information by means of a resolution that "revoked" the Federal Electoral Institute's previous refusal but prohibited its opening. However, according to the magistrate group the applicants should not be concerned since the unavailability of physical access to the ballot papers cannot be interpreted as the restriction to the right of access to information, which according to the new provisions that rule the elective process, it is guaranteed with diverse transparency and publicity measures that start with the closing of the ballot booths in the electoral day up to the electronic diffusion and with the sheets that remain at the Federal Electoral Institute and its means of information diffusion. It is true that from the view of the purest guarantee, the right to information that Daniel Lizárraga Méndez is entitled to, is fulfilled [...]"

It is an indulgence that lacks the legal support as in accordance with the Federal Transparency Law it cannot be established that documents are public but "not available" for the person that requests it. There is no sign in its text that establishes the hypothesis of government information integrated by public contents but unavailable. Especially when an analysis on the compatibility between the LFT and the COFIPE, inspired in the publicity principle, could have reached the conclusion that once the electoral process is finished and the causes that gave birth to its classification didn't exist anymore, the ballot papers could be

preserved for public access in situ, with the proper safeguard and its subsequent destruction; action for which there is no peremptory period, without committing any damage to the interests warded by the laws to be interpreted in a complementary and integral manner.

The resolution stipulates that the ballot papers are public documents but that they do not belong to the public domain because they are not to be archived but destroyed. The resolution “guarantees the right to information” but rejects the access to the required documents. This is where the most questionable part of such resolution lies: personally I believe that to suggest that the right to information is guaranteed from the publicity of documents not required (tally sheets and scrutiny acts) it is equivalent to say that the refusal to give ballot paper access (required documents) is compensated with the delivery of the official published version by the State. It is public but it is kept in a safe place, there is transparency but you cannot see it, it belongs to society but you cannot have it.

If the ballot papers are documents according to the LFT, to guarantee the knowledge of their content through the publicity of the papers is the equivalent as to guarantee the constitutional right to information with the delivery of the official reports of the State Secretariats. In my opinion, to grant access to press releases, reports, audit conclusions, official reports, summaries or synthesis, is not the equivalent as to guarantee the right to information of the source documents that support them, such as invoices, receipts, contracts or countable working papers. The LFT guarantees access to the information contained in documents, not to the official versions thereof. If it was a repeated precedent, the TEPJF’s resolution would send us back to the access to pro-government information and the “transparency” would be the one translated by the government spokespersons.

Although the Tribunal’s resolution did not classify the requested information in an explicit way, the refusal of access was the same as to invoke an exception supposition, as the access to the ballot papers wasn’t possible considering that the COFIPE has something different for those documents. Generally speaking, in accordance with the federal law that regulates the access to information, the access to information requested could be legally rejected when the information requested is not within

the LFT's framework, when it is nonexistent, or when it is classified, something that was not updated in the ballot papers, as the Tribunal itself accepted that they are documents that do not exist and that are not classified. The aggravating factor lies in the fact that the resolution puts the possibility of having access out of reach. Thus, the judicial resolution denies, for practical purposes, the thorough access leaving unattended the obligation to demonstrate that the restriction falls in a negative supposition established in the special law; in addition to this, it does not prove the prejudice that the opening would generate to any of the warded values by the LFT; as well as this, it does not show that the refusal is necessary to satisfy the public interest.

Besides, that contravenes once again, the essential mandate of the LFT, opposes to one of the judgments of the Inter-American Court of Human Rights on the subject of access to information. In fact, on September 2006, that Court ruled in favor of a citizen for his right to information against the Chilean State. The resolution of that Supreme Court established, among other things, that "it is the responsibility of the State to demonstrate that when establishing restrictions to the access to information under its control, it has fulfilled with [some] of the requirements" so, the restrictions to the right to information "should be previously fixed by the law as means to guarantee that they are not left to the decision of the public power" and it should be announced "for reasons of general interest; "also, the restriction established by the law must respond to an objective allowed by the American Convention" (respect to the rights of others, protection to national security, public order or the public health and moral); finally, the restrictions that are imposed should be necessary in a democratic society, which depend on the fact that they are directed to the satisfaction of an imperative public interest".¹⁰¹

The legal soundness of the Electoral Tribunal's resolution was left in doubt, which had a political impact. In the electoral day on the 2nd of July 2006, one of the main questions was regarding the lack of transparency and its implications for the legitimacy. It is said that transparency is a valuable opportunity for governments to generate trust

¹⁰¹ See the case *Claude Reyes and others Vs. Chile*, sentence issued on September 19, 2006 by the Inter-American Court of Human Rights (*Fondo, Reparaciones y Costas*), specially paragraphs 77 and 88 a 93, in: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.doc.

and also to legitimize themselves. The request to have access to the ballot papers was the opportunity at that time. Once the spirits were calmed, such opportunity vanished in an inexplicable way, from my point of view. Especially, when the LFT allowed the interpretation to favor and legitimize the access in situ to the ballot papers without any problem.

The reform to article 6 of the Constitution of 2007, which was made after the judgment here analyzed, reaffirmed and strengthened the principle of maximum security in the interpretation of the right to information. It also stipulates that clear revision procedures should be established that back up themselves with impartial and specialized organs. In spite of such clarity, and in spite of the fact that article 6 of the LFT establishes the principles of maximum publicity and availability in its interpretation, there will always be resolutions that conclude that the document is not classified, making it a public document, but in spite of it, refusing its delivery. The performance in accordance with the law becomes the “I fulfill my duty, and I lie”, as Horacio Aguilar Álvarez de Alba from IFAI said. What we ask for is public, it belongs to the peoples, as it is not reserved... but it cannot be seen, it is not accessible... the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation reasoned this way, without being able to refer to a legal foundation that specifically stated the “unavailability of the public information”, clearly indisposed to guarantee in this case the right of access to the public information.

JPGA, October 2008.

LAS VERDADES Y LAS LEALTADES TRANSPARENCIA ELECTORAL COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA LEGITIMIDAD *

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS*

AGOSTO, 2008

.....
Resumen

La propuesta de este texto es simplemente exhortar a la formalización conceptual de lo que puede entenderse en 2009 como transparencia electoral en México. A partir de una revisión de literatura especializada y periodística relacionada con las elecciones de julio de 2006 y con la transparencia en general, se propone estimar la legitimidad como la virtud básica, al mismo tiempo componente y resultante, del proceso de transparencia electoral. Se trata de asumir las consecuencias de la existencia de un nuevo vocabulario, normatividad, instituciones y actores políticos de cuya voluntad depende la experiencia de la transparencia electoral, así como la legitimidad asociada al ejercicio del poder que deriva de un mandato popular.

.....

Las verdades y las lealtades **Transparencia electoral como proceso de construcción de la legitimidad***

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS *

I. INTRODUCCIÓN

A partir de las observaciones registradas en este volumen, queremos proponer una definición inicial y sencilla de transparencia electoral.

Transparencia electoral es el conjunto de procesos institucionales y sociales que desembocan en la aceptación de un mandato derivado de un proceso de insaculación popular.

Así, a mayor transparencia electoral, mayor legitimidad de la autoridad elegida. Existe la probabilidad verificada de que no hay absoluta transparencia electoral y, sin embargo, se verifique un proceso mayoritario de aceptación de la *legitimidad* de un mandato. La legitimidad no sólo resulta de la transparencia, sino de acuerdos institucionales, políticos y del ejercicio mismo del poder.

Además, ni la transparencia electoral, ni su efecto sustantivo más relevante: la legitimidad, serán reconocidas en la misma medida por todos los actores y observadores al mismo tiempo.

Adicionalmente, la variable de la intensidad de la competencia y la escasa diferencia en la captación de votos entre los principales competidores, es un ingrediente que puede construirse políticamente como un instrumento para cuestionar la transparencia electoral y por lo

tanto, para desafiar la legitimidad de un proceso y, por consiguiente de todo un mandato.

A continuación revisamos brevemente cómo esta definición que sugerimos se asoma en las principales hipótesis exploradas en la literatura reciente, por ejemplo, acerca de la coyuntura electoral del 2006. A diferencia de 1988, en el 2006 el vocabulario y las instituciones de transparencia electoral coexisten con las instituciones que organizan el proceso electoral.

Una revisión de nuestra literatura reciente

Coincidimos con quienes sugieren, con matices diversos, que una elección legítima depende de un proceso electoral transparente (Schoenmakers, 2000; Lutz y Linder, 2002; Verardi, 2004; Rosendorff, 2004, Cárdenas, 2008, en este volumen).

Para ellos la transparencia promueve el entendimiento de los procesos, de las dificultades que se pudieran encontrar, del alcance de las decisiones de los entes públicos y de los elementos que impidieron o permitieron históricamente el surgimiento de la alternancia política en general y en México en particular.

Hay quienes señalan que la transparencia se relaciona fundamentalmente con la rendición de cuentas de los entes públicos (Manfredi, 2007, 177). Para especialistas mexicanos “en todas las materias, pero especialmente cuando de derechos fundamentales se trata, la transparencia combate rumores, permite corregir desaciertos y genera un manto de legitimidad por resultados” (Villanueva, 2007, 48). Al final, la democracia y la transparencia adquieren y profundizan un vínculo indisoluble (Aguilar Rivera, 2006, 6).

En este escenario, la integridad y transparencia del proceso electoral del 2 de julio de 2006, generó dudas sobre la legitimidad de los comicios y se correlacionó con una incertidumbre generalizada entre los mexicanos. Ante tal perspectiva, en círculos políticos, académicos e informativos, la elección se percibió como la elección más competida y cuestionada del país en los últimos tiempos y ese nivel de competencia

es valorable como una variable sustantiva en el proceso de análisis de la transparencia electoral.

Tello Díaz, en el libro *2 de Julio*, califica a la elección presidencial como una sombra que amenaza el rumbo democrático del país. Aunque, el autor no define claramente la misma como de falta de legitimidad, no deslegitima la elección (Tello Díaz, 2007, cp).

En la discusión sobre la legalidad y transparencia del proceso electoral del 2 de julio, en particular, en la integridad del mismo, se exponen tres grandes posturas. En primer lugar, hay una predisposición a legitimizar a Felipe Calderón Hinojosa como presidente electo de México. En segundo lugar, a cuestionar la falta de transparencia en la elección del 2 de julio. En tercer lugar, muestran una indefinición respecto a la legitimidad de Calderón y a la inconformidad de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Las tres perspectivas:

Primera hipótesis. Se sustenta en que la contienda electoral fue apegada a derecho, se legitima el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa y omite la inconformidad de AMLO respecto a la falta de transparencia en el proceso.

Alejandra Lajous, en su libro *Confrontación de Agravios*, desarrolla una versión crítica del proceder de López Obrador y apegada a justificar el nombramiento de Felipe Calderón Hinojosa, como presidente electo de México (Lajous, 2007,33).

Por otra parte, Vives Segl, asesor de consejeros electorales en los tres últimos Consejos Generales del IFE, a diferencia de los autores como Lajous y Patterson, asevera que el Instituto: “actuó con transparencia, apegado a derecho y cumpliendo con todos y cada uno de los procedimientos que el abigarrado cuerpo electoral mexicano le exige” (Segl, 2006, 35).

En esta aseveración, el asesor del Consejo General, no aborda de manera crítica, y tampoco considera corrientes contrarias a su postura.

No alude a los diversos cuestionamientos que se le imputan al IFE. Omite posicionarse al respecto y deja de lado una valoración balanceada del accionar del Instituto para el cual él trabaja (Segl, 2006, 36).

Segl cuestiona el abigarrado cuerpo electoral mexicano, lo considera desgastado e incompleto.

Manfredi plantea que un marco legal adecuado, es aquel que facilita el acceso y la participación en el proceso (Manfredi, 2007, 177, Segl, 2007, 35 y 75). En esta corriente, Schoenmakers también encuentra una relación entre los principios de una elección justa (que deben ser claros) y la legitimidad del resultado (Schoenmakers, 2004).

En la segunda postura, autores como Camacho y Almazán, y Villamil y Scherer cuestionan la legitimidad de Felipe Calderón Hinojosa, a diferencia de la primera vertiente donde los autores como Lajous y Segl, omiten cualquier manifestación al respecto (Segl, 2007, 75, Camacho y Almazán, 2007, 199 y 203).

Segunda hipótesis. Hay una tendencia que cuestiona la falta de transparencia en la elección del 2 de julio. En consecuencia cuestiona la legitimidad del presidente electo. Tello Díaz, habla de una sombra en el proceso. Se reserva definir hasta dónde alcanza la sombra al ganador de la contienda electoral del 2 de julio (Tello Díaz, 2007).

A diferencia de Tello Díaz, los autores Camacho y Almazán, en *La Victoria Que No Fue*, adoptan una versión crítica del accionar parcial de las instituciones y aunque dan cuenta de una serie de omisiones en el accionar de AMLO y su equipo cercano de colaboradores, al final, retoman una posición cercana al candidato de la coalición *Por el Bien de Todos* (Camacho y Almazán, 2007, 203-207, Tello Díaz, 2007, 54-55).

En este contexto, en el libro *La guerra sucia de 2006*, abordan el tema del pánico moral en la sociedad provocado por la campaña sucia en contra de AMLO. Los autores sostienen que hubo un escenario poco favorable para la integridad del sistema electoral. Al respecto, “el pánico moral trae consigo la pérdida de la capacidad deliberativa de una sociedad, la alteración profunda del sentido crítico y el derrumbe de las

capacidades de juicio y de razonamiento para la toma de decisiones” (Villamil y Scherer, 2007, 63).

En la crónica de la jornada postelectoral, Elena Poniatowska asienta que 14 millones de mexicanos votaron por AMLO (Poniatowska, 2007). Es decir, a pesar del pánico moral y la campaña sucia, un gran sector de la sociedad votó por el candidato de la Coalición *Por el Bien de Todos*.

Para sostener los cuestionamientos a la integridad del proceso, se argumenta que una de las causas que propiciaron el llamado fraude electoral, son imputables a la propia Coalición por *El Bien de Todos*, al no tener representantes en la mayoría las casillas. Sin embargo, AMLO no considera como fundamental el no tener representantes en el 100 por ciento de las mismas. Asevera, que ningún partido o coalición logró tener representantes en todas las casillas (López Obrador, 2007, 243).

Por las coyunturas político-electorales mencionadas, en esta segunda postura, ante la existencia de discrepancias, la transparencia permite al ciudadano acceder y comprobar las políticas de las prácticas gubernamentales, con la finalidad de legitimar el sistema electoral. En esta perspectiva electoral, la transparencia en los procesos es un prerrequisito de la democracia.

En esta postura de inconformidad con el proceso electoral, la transparencia consiste en la capacidad del ciudadano para acceder a la información pública y es presentada como instrumento para formarse un criterio sobre la acción, y las políticas generales por encima de las diferencias, de los silencios administrativos, la comunicación institucional o las prácticas gubernamentales no democráticas. Así, los gobernados requieren información para evaluar críticamente a sus gobernados y exigirles cuentas (Rivera, 2006, 9).

En contraste de las dos posiciones encontradas. En la tercera postura, presentada por los autores como Camarena y Patterson como “objetiva”, tienden a una indefinición respecto de la legitimidad de Calderón y la inconformidad de López Obrador.

Tercera hipótesis. Hay una posición intermedia entre los dos enfoques contrapuestos. En esta corriente se reseñan factores como la guerra sucia y el accionar de ciertos entes públicos y privados (como los sindicatos, el Consejo Coordinador Empresarial y el IFE). Se carece de una definición sobre la integridad del proceso electoral por el cual Calderón resultó formalmente ganador y se evita conceder total legitimidad o valoración a la inconformidad de AMLO.

En el libro *El Presidente Electo* de Camarena y Patterson, se hace una reseña del proceso electoral del 2 de julio, sin adentrarse en la discusión de la legitimidad y transparencia. Proponen una valoración hasta cierto punto más cercana a la de la autora Alejandra Lajous. Por supuesto, no consideran los agravios, evitan confrontar las elecciones de cuyo triunfador legal-legítimo no dudan (Camarena y Patterson, 2007, 63).

Rosendorff, a diferencia de Camarena y Patterson, estima indispensable que la elite política se comprometa a “estar bajo el escrutinio de los votantes” (Rosendorff, 2004).

En términos generales, los principios electorales deben de garantizar elecciones libres y transparentes como una condición esencial de la integridad electoral. Por ello, Manfredi concibe a la transparencia como una de las cuestiones fundamentales de la gobernanza (Manfredi, 2007,177).

Estimamos que debemos entender a la transparencia como un requisito y como un resultado indispensable de la democracia. De lo contrario, se producirán contrariedades en la legislación del sistema electoral y en la aceptación del resultado de las elecciones. También podría construirse, con la mediación de los actores interesados, la percepción de legitimidad del candidato ganador.

Una elección justa depende de un proceso electoral transparente, de una legislación y sistemas equitativos, así como de la igualdad de oportunidades para todos los participantes. Al final, la transparencia electoral se relaciona con la gobernabilidad y legalidad del proceso. Son estos requisitos de la integridad del sistema electoral. Esto se sugiere en los

comentarios de Zuckerman y Manfredi, al referirse a la gobernabilidad y a la gobernanza como elementos *sine qua non* de la integridad electoral (Zuckerman, 2007, 507, Manfredi, 2007, 177).

Finalmente, la literatura existente sobre la jornada del 2 de julio, adopta en mayor o menor medida una de las posturas mencionadas con anterioridad.

De la Integridad y de la transparencia del proceso electoral

Legitimar el proceso electoral a través de la transparencia, es parte de un mismo proceso, infiere Marván Laborde. Al expresar que la transparencia tiene doble vida. Por una parte, es “un útil esencial” para la fiscalización rigurosa de los gobiernos y servidores públicos y, por otra, es también una práctica institucional que puede ser empleada para legitimar todo tipo de organismos sociales (Marván Laborde, 2005).

Carecer de reglas claras y precisas genera dudas de la legitimidad del proceso electoral. Algunos autores insisten en un marco legal adecuado que facilite el acceso y la difusión de la información (Schoenmakers, 2000).

López Obrador cuestiona las instituciones y la falta de integridad del proceso. Señala la opacidad del accionar antes y durante la jornada electoral. Posteriormente, lo enfatiza al señalar la prohibición para permitir y dar acceso a las boletas electorales (Camacho y Almazán, 2007, 179). El acceso a las boletas electorales fue dominante después de la jornada electoral del 2 de julio y siguió refiriéndose aún cuando se negaba el acceso a intelectuales como Sergio Aguayo, amparo de por medio, en octubre de 2008.

En el libro *La mafia que nos robo la presidencia*, AMLO cuestiona la integridad del proceso: “nunca he tenido duda: nosotros ganamos la elección presidencial. Las pruebas están en los propios documentos oficiales”. Como pocos, sostiene: el fraude electoral de 2006 “está plenamente documentado” (López Obrador, 2007, 225).

Es sustantivo al proceso de legitimidad en su conjunto. Sostenemos que la integridad electoral deriva del compromiso de conducirse conforme a un sistema de gobierno democrático y del Estado de derecho;

de canales de participación e impugnación; de apertura para cambiar donde sea necesario y de la aceptación de los resultados oficiales de una elección libre y justa. Al respecto, el sistema debe proteger los principios de la democracia electoral y de las elecciones libres y justas, a través de su marco jurídico e institucional.

Al final de la jornada electoral del 2 de julio, las mayores imputaciones al proceso provenían sobre el método utilizado para realizar el conteo rápido y el cómputo de votos.

Almazán y Camacho, registran una percepción generalizada en los partidos políticos de oposición respecto al cómputo de votos: “¿Fraude o errores en la organización y cómputo? Quizás las dos cosas. Pero de lo que no hubo duda fue de lo segundo. Las incongruencias quedaron a la vista de todos. Si hubo fraude o no y de qué tamaño, quizás se sabrá hasta que se cuenten todos los votos”, insisten. Hablan de “huellas de esa posibilidad”. (Almazán y Camacho, 2007, 192-193, nuestro subrayado).

El acceso a las boletas electorales para un conteo ciudadano, solicitado por los periodistas José Daniel Lizarrága Méndez y Dalia Angélica Díaz Trujillo, como se recordará, fue rechazado.

El accionar parcial del IFE lo evidenció Tello Díaz al dar cuenta del aletargamiento del Instituto para detener la campaña sucia, primordialmente del Partido Acción Nacional sobre el candidato de la Coalición Por el Bien de Todos. El ambiente que envolvió a la elección presidencial se exteriorizó de la siguiente manera:

“El IFE, asimismo, no puso fin con prontitud a la publicidad negra de los partidos, no obstante que muchos de los spots que salieron al aire contravenían el espíritu del artículo 38 del Cofipe, aunque al final ordenó retirar veintidós anuncios de radio y televisión, unos del PAN y otros de la Coalición y algunos más de la Alianza por México” (Tello Díaz, 2007,176).

Al respecto, hasta el 29 de octubre de 2007, John M. Ackerman da cuenta de los 281 mil spots “*huérfanos*” y los anuncios del Consejo Empresarial como la punta del *iceberg* (Ackerman, 2007, 64). Reflejo del letargo del IFE en su facultad de órgano garante del proceso y de la

impunidad existente en el terreno electoral.

El propio ex presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, reconoce presiones de las fuerzas políticas cercanas en ese momento al PAN para dar a conocer los resultados. Al mismo tiempo rechaza que se haya cometido un fraude electoral en *Así lo viví* de 2008.

Para Salafranca, a diferencia de Tello Díaz y John Ackerman, el proceso electoral fue de una “transparencia absoluta”. Defendió al IFE por su “credibilidad superior a la presentada en otros países” por órganos semejantes (Citado por Eugenia Jiménez, Milenio, 2006).

Como se sabe, tanto las representaciones empresariales como los sindicatos, tienen una prohibición genérica estipulada en el Cofipe para intervenir en el proceso electoral.

En su dictamen el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoce que los dos spots pagados por CCE se difundieron, el primero 116 veces en los canales de televisión 2, 4, 5 y 9 de Televisa y el segundo en los mismo canales 138 veces, sólo en el periodo que comprende entre el 17 y el 28 de junio de 2006 (Villamil y Scherer, 2007,107).

Es necesario hacer notar que en la concepción de democracia en varios autores como Lutz y Linder, la intervención de organismos como el CCE y sindicatos está alejada de los criterios de un contexto electoral transparente.

En contraste, la emisión de reglas de neutralidad emitidas por el IFE, fueron insuficientes. No fueron atendidas por el Presidente de la República o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otros (Acuerdo CG039/2006). Al final, aquellas no cumplieron enteramente su objetivo: “sustentar la democracia”.

Ante ello, un segmento importante de la opinión pública concibió la idea de que tanto el Presidente de la República como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de manera periódica y constante, quebrantaron las reglas de neutralidad para el proceso electoral 2006, ante la omisión del Instituto Federal Electoral, para hacerlas válidas.

La percepción de una elección justa, depende de cómo la transparencia es reivindicada a través del marco normativo en el proceso electoral en la misma medida en que es en realidad experimentada por los electores y el público en general.

Si de legitimar la victoria se trata, la transparencia acota el margen de discrecionalidad y somete a la rendición de cuentas al gobierno. El escrutinio público fortalece la legalidad de la elección, así como su legitimidad. En sentido contrario la desconfianza hacia las autoridades electorales perjudica la transparencia electoral y la legitimidad del proceso (Buendía, 2006, 164).

Aunque el Cofipe “está plagado de candados, procedimientos rigurosos, medidas de seguridad y actos que obligan a la transparencia y al consenso de los partidos políticos” (Segl, 2006, 39) ni la normatividad ni las obligaciones que de ella se desprenden son suficientes frente a actos de poder de diversos actores.

Camarena y Patterson, contrario a la esperanza de Segl, dan cuenta de la violación a la normatividad del Cofipe, aunque omiten posicionar en este contexto el accionar del IFE y lo que llamamos imposición política (Camarena y Patterson, 2007, 145 -146). Es así que la corrupción y la imposición por segmentos de las elites económicas y políticas debilitan la credibilidad del proceso. Sonnleitner agrega que las elites mismas impiden la constitución de un Estado con capacidad de acción propia (Sonnleitner, 2007).

Al respecto, Nieto Castillo, agrega que el problema de la corrupción es que daña la regla de la mayoría porque las decisiones son tomadas, no por los grupos mayoritarios que votaron por un partido o candidato, sino por las elites económicas que generaron o financiaron las campañas electorales (Nieto Castillo, 2004).

Acompañamos a los autores para quienes las sociedades democráticas privilegian la legitimación proveniente del proceso electoral (Lutz y Linder, 2002). Sólo agregamos que en la primera década de este siglo en México, no existe legitimidad sin el conjunto de instituciones, procedimientos, experiencias, percepciones, documentos, con los cuales se pueda acreditar la transparencia electoral.

Harrop y Millar, estiman que “el corazón del problema (refiriéndonos a las elecciones) es la búsqueda de la legitimidad” (Harrop y Millar, 1987, 258-261). Autores como Rose Ackerman, señalan que la corrupción y la presión de grupos de interés, afectan la legitimidad de los entes públicos. Es decir, la corrupción de los entes es un factor determinante en el rumbo de la democracia en un país (Ackerman, 1999, 86). Debe cuestionarse si en el “escenario mexicano” los “grupos de interés”, existen solamente alrededor del Partido Acción Nacional (PAN).

Una de las principales virtudes de una democracia plena, es la interrelación entre la integridad y la transparencia del proceso. Martimort, argumentó que debe haber una supervisión de los poderes por parte de los ciudadanos (Martimort, 1999, 3). Al final, en la democracia, los ciudadanos deben de ejercer sus derechos para contribuir a la integridad del proceso.

Entre ellos destaca el derecho de acceso a la información, constitutivo de la transparencia electoral.

Es una máxima de la democracia que la integridad electoral contribuye al desarrollo de elecciones libres y equitativas y a la legitimidad del proceso. Algunos especialistas expresan que una democracia requiere de un financiamiento transparente y responsable por parte de los poderes públicos (López-Ayllón, 2005, 12-13).

La integridad de una elección es resultado de un proceso transparente; es un proceso complejo, el cual requiere de la voluntad política de múltiples participantes. Rose Ackerman, por ejemplo, sugiere que la voluntad política es fundamental para lograr una democracia (Ackerman, 1999). Carbonell, enfatiza que el derecho a la información tiene una gran importancia para cualquier régimen democrático, puesto que lo correlaciona con el proceso de legitimación y gobernabilidad del sistema (Carbonell, 2006).

Así, voluntad política de aceptar la normatividad y los resultados y de entregar información relativa a cómo esa voluntad se manifestó y esos resultados se hayan documentados, están en la base de la transparencia electoral y del proceso de construcción de la legitimidad de un mandato.

La construcción de la transparencia electoral es prácticamente al mismo tiempo el proceso de constitución de la legitimidad electoral en una etapa en que las instituciones de transparencia conviven con las electorales para contribuir a fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

Hace falta aún una valoración sobre la problemática y la desintegración de la transparencia del proceso electoral federal 2006, especialmente después de que alrededor del principal crítico del resultado del proceso, Andrés Manuel López Obrador, después de octubre de 2008, parecieron redefinirse las lealtades y las verdades.

REFERENCIAS

- ACKERMAN, Rose, *“Corruption. A study in Political Economy”*. New York, San Francisco, London. Academic Press. 1978.
- ACKERMAN, Rose, *“Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform”*. Cambridge, Cambridge, University Press, 1999.
- ACKERMAN, Rose, *“The Political Economy of Corruption- Causes and Consequences”*. Public Policy for the Private Sector 74, Washington, World Bank, 1996.
- ACKERMAN, Rose, *“Conferencia Magistral”*. Seminario internacional Confianza Ciudadanía e Instituciones. 25 y 26 de octubre de 2007. InfoDf.
- ACKERMAN, M., John, *“Fiscalización e Impunidad”*. Proceso, 1617/ 28 de octubre de 2007.
- ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006 (Acuerdo CG039/2006).
- AGUILAR Rivera, José Antonio, *“Transparencia y democracia: claves para un concierto”*. Cuadernos de transparencia. México, IFAI, 2006.
- ASSAD Martínez, Carlos, (Autores varios). *“Las elecciones en México” Evolución y Perspectivas. “Las Elecciones Legislativas y la Ilusión Democrática”*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Editorial Veintiuno Editores – División de Coeditores. Tercera Edición. México 1985.
- ALMAZÁN, Alejandro y Camacho Oscar, *“La Victoria que no fue”*. López Obrador: entre la guerra sucia y la soberbia. Editorial Grijalbo. México 2007.
- ANDWING, J.C.; O.H. Fjeldstad, I Amundsen, T. Sissner y T. Soreide. 2000. *“Research and Corruption. A Policy Oriented Survey”*, Report Commissioned by NORAD, CMI, NUPI.
- BUENDÍA, Jose, *“La Desconfianza: asignatura pendiente en las elecciones mexicanas”*. (Autores varios), *“Elecciones Inéditas 2006”*. La democracia a prueba. *“Las elecciones de la discordia”*. Primera Edición, noviembre 2006. Grupo Editorial Norma. México.

- BOEHM** Frederick, *“Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos”*. Revista de Economía internacional, Vol. 7, No.13, Segundo Semestre 2005.
- BENALOH** Josh, *“Simple Verifiable Elections”*, Microsoft Research, 2006.
- CAMARENA**, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *“El Presidente Electo”* Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno. Editorial Planeta. México 2007.
- CARBONELL** Miguel, Democracia, Transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario. *“El derecho de Acceso a la Información como derecho fundamental”*. López- Ayllón, Sergio, (Coordinador) Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Edición, 2006.
- CÓRDOVA** Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, (Autores varios), *“Elecciones Inéditas 2006”* La democracia a prueba. *“La reforma electoral que sigue”*. Grupo Editorial Norma. Primera Edición, México 2006.
- CURZIO** Leonardo, (Autores varios), *“Elecciones Inéditas 2006”*. La democracia a prueba. *“Las elecciones de la discordia”*. Primera Edición, noviembre 2006. Grupo Editorial Norma. México.
- DELGADO**, Álvaro, *“un porvenir asegurado”*, Proceso, Semanario de Información y Análisis, No. 1621. 25 de noviembre de 2007. México.
- DÍAZ** Tello, Carlos, *“2 de julio”* – “La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea”. Editorial Planeta. México 2007.
- LÓPEZ** Obrador, Andrés Manuel, *“La mafia que nos robo la presidencia”*, Editorial Grijalbo, Primera Edición, 2007.
- LÓPEZ-AYLLÓN**, Sergio (Coor.) Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario, México, UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.
- LÓPEZ-AYLLÓN**, Sergio., *“Democracia y Acceso a la Información”*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- LAJOUS**, Alejandra, *“Confrontación de Agravios”* La postelección de 2006. Editorial Océano. México 2006.

- SEGL Vives, Horacio, (Autores varios), "Elecciones Inéditas 2006" La democracia a prueba. *"Ni Cibernético ni a la antigüita"*. Grupo Editorial Norma. Primera Edición, México 2006.
- HARROP Martin; L. Miller, William, *"Elections and Voters" A comparative Introduction*. Ed. MacMillan, United Kingdom, 1987.
- HUNTINGTON, B., (1968). *"Political Order in Changing Societies"*, New Heaven: Tate U, Press.
- MARVÁN Laborde, Maria, *"Políticas de transparencia. Ciudadanía y Condición de Cuentas"*, Alejandro Monsivais C. (Compilador), IFAI 2005.
- MARTIMORT, D., *"The life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs"* Review of Economics Studies.
- MEYER Lorenzo, (Autores varios), "Las elecciones en México". Evolución y Perspectivas, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. *"La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales"*. Editorial Siglo Veintiuno Editores – División de Coeditores. Tercera Edición. México 1985.
- MYRDAL G., *"Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations"*, New York: Pantheon. 1968.
- NORBERTO, Bobbio, *"El futuro de la democracia"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- NIETO Castillo, Santiago, *"Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia Democrática"*. IFAI, México, 2004.
- PESCHARD, Jacqueline, *"Transparencia y Partidos Políticos"*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, 2005.
- PONIATOWSKA, Elena, *"Amanecer en el Zócalo"*, Los 50 días que confrontaron a México, Editorial Planeta, Primera Edición: junio de 2007.
- ROSENDORFF, B. Peter, *"Democracy and the Supply of Transparency"*. University of Southern California, March 14, 2004.
- SÁNCHEZ Manfredi, Juan Luís, *"Política Exterior y Transparencia Informativa"*. Revista Política Exterior, No. 118 Julio/Agosto 2007. Madrid, España.

- SONNLEITNER**, Willibald, *“Elecciones en Guatemala: El consenso del statu quo”*, Revista Nexos, Año 29 Vol. XXIX Num. 359 Noviembre de 2007, Página 13.
- SCHOENMAKERS**, Berry. *“Compensating for a Lack of Transparency”*, Department of Mathematics and Computing Science, Eindhoven University of Technology, The Netherlands, 2000.
- TESTA**, Cecilia, *“Party Polarization and Electoral Accountability”*, Royal Holloway University of London and STICERD (LSE), United Kingdom (2003).
- LINDER**, Wolf y Lutz Georg, *“Democracy and participation”*: Solutions for improving governance at the local level. University of Berne, Paper for the World Bank, Workshop on “intergovernmental Fiscal Relations in East Asia” – 10-11 January 2002, Bali, (Indonesia).
- VERARDI**, Vincenzo, *“Electoral Systems and Corruption”*, ECARES, European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics, Université Libre de Bruxelles, CEPLAG.2004.
- VILLANUEVA**, Ernesto, *“Derecho de Acceso a la Información en el mundo”*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- VILLANUEVA**, Ernesto, *“¿Libertad de expresión en peligro?”* Proceso, Semanario de Información y Análisis, No. 1621. 25 de noviembre de 2007. México.
- VILLAMIL**, Jenaro y Julio Scherer Ibarra, *“La guerra sucia de 2006”*, Editorial Grijalbo, Primera Edición: junio de 2007.
- ZEPEDA** R., Jesús, *“Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”*. Cuadernos de transparencia, IFAI, Segunda Edición, México 2006.
- ZUCKERMAN**, Leo, *“Viabilidad a la Democracia”*. Discurso. 2007. Pág. 570.

*Este texto no se habría producido sin la colaboración fundamental de mi asistente Martín Álvarez Conde”.

**THE TRUTHS AND LOYALTIES
THE ELECTORAL TRANSPARENCY AS A LEGITIMACY
CONSTRUCTION PROCESS ***

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS *

AUGUST, 2008

.....
Abstract

The present text simply proposes to initiate some formalization of what is currently understood as electoral transparency in Mexico in the eve of 2009 election. Through a recent review of specialized and journalistic literature related to the July of 2006 election and transparency in general, hereby it's proposed to understand legitimacy as a basic virtue, as the same time as compound and result, form the electoral transparency process. The aim is to assume the consequences of the existence of a new vocabulary, legislation, institutions and political actors, whose will depends on the experience of electoral transparency related to legitimacy and accountability in the exercise of power derived from a popular ruling.

.....

The truths and loyalties
The electoral transparency as a legitimacy construction process*

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS*

I. INTRODUCTION

Through observations registered in the present volume, we addressed and propose an initial and simple definition of electoral transparency.

Electoral transparency as a set of institutional and social procedures deriving into the acceptance of the rule of law (mandate) derived from the process of popular raffling of seats.

Hence, to more electoral transparency, the electoral authorities will possess mayor legitimacy. Despite of the chance of non-absolute electoral transparency, a majority process of acceptance of *legitimacy* of a term of office can still be verified. Legitimacy results not only from transparency, but from institutional and political agreements, and from the exercise of power itself.

In addition, neither electoral transparency nor its most relevant effect, legitimacy, will be acknowledged to the same degree at the same time by all the actors and observers.

Additionally, the variable of intensity of competition and the bare difference in the counting of votes among the main competitors are ingredients that may constitute, in political terms, an instrument

to question the electoral transparency, and therefore, to challenge the legitimacy of a process and thus, of the whole term of office.

Throughout the next paragraphs we brief the way in which this suggested definition appears in the main hypotheses explored in recent literature, such as the electoral event of 2006. Unlike 1988, in 2006, transparency vocabulary and institutions coexist with the institutions organizing the electoral process.

A review of our recent literature

We agree with those who suggest, with different nuances, that a legitimate election relies on a transparent electoral process (Schoenmakers, 2000; Lutz and Linder, 2002; Verardi, 2004; Rosendorff, 2004, Cardenas, 2008, in this volume).

For all of them, transparency promotes the understanding of processes, of challenges that may be found, of the scope of decisions made by public figures, and of the elements that historically impede or allowed the arising of political alternation in general, and in Mexico in particular.

There are those who mention that transparency is fundamentally related to reporting from the public actors (Manfredi, 2007, 177). For the Mexican specialists, “in every field, but especially when it comes to the fundamental rights, transparency combats rumours, allows to correct mistakes and wraps results into a legitimacy cover” (Villanueva, 2007, 48). In the end, democracy and transparency acquire and establish an unbreakable link (Aguilar Rivera, 2006, 6).

In this respect, the integrity and transparency of the electoral process of July the 2nd of 2006 provoked doubts on the legitimacy of the election and was co-related to a general uncertainty among the Mexican people. Under this perspective, political, academical and informational circles perceived that election as the most competitive and questioned of Mexico in the recent times, and such a level of competence may be assessed as a substantive variable in the process of analyzing the electoral transparency

Mr. Tello Díaz, in his book *2 de Julio* (July the 2nd), describes the presidential election as a shadow that menaces the democratic path of the country. Although the author does not clearly define the election as lacking of legitimacy, he does not delegitimize it either (Tello Díaz, 2007, cp).

There are three main stands in relation with the discussion on the legitimacy and transparency of the July the 2nd election, particularly on the integrity thereof. In the first place, there is a predisposition to legitimize Felipe Calderón Hinojosa as the elected president of Mexico. In the second place, there is another one to question the lack of transparency of the July the 2nd election. And finally, there is indecision in regard to the legitimacy of Calderón and the inconformity of Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

The above mentioned perspectives are below detailed:

First hypothesis. It is based on the fact that the election was attached to law at all times, the victory of Felipe Calderón Hinojosa is legitimated and omits the AMLO's inconformity in connection with the lack of transparency of the process.

Alejandra Lajous, in his book *Confrontación de Agravios (Offenses confrontation)*, develops a critical version of López Obrador's conduct and attempts to justify the appointment of Felipe Calderon Hinojosa as Mexico's elected president, (Lajous, 2007,33).

On the other hand, unlike authors such as Lajous and Patterson, Vives Segl, the counselor for electoral boards during the past three General Boards of the IFE, states that the Institute: "acted with transparency, attached to all laws and complied with every procedure called by the oversized Mexican electoral body" (Segl, 2006, 35).

In this statement, the counselor of the General Board makes no critical analysis nor takes into account any currents contrary to his opinion. He does not refer to any questionings against the IFE. He makes

no opinion on that respect and puts aside any balanced assessment of the conduct of the Institute, of which he is an employee. (Segl, 2006, 36).

Segl questions the oversized Mexican electoral body, and considers it as worn out and incomplete.

Manfredi suggests that a suitable legal framework is the one that eases the access and participation in the process (Manfredi, 2007,177, Segl, 2007, 35 y 75). In this same current, Schoenmakers also finds a relation between the principles of a fair election (which must be clear) and the legitimacy of the result (Schoenmakers, 2004).

In the second stand, authors such as Camacho and Almazán, and Villamil and Scherer question the legitimacy of Felipe Calderón Hinojosa, unlike the first trend in which authors such as Lajous and Segl, omit any statement on that respect (Segl, 2007, 75, Camacho and Almazán, 2007, 199 and 203).

Second hypothesis. There is a trend that questions the lack of transparency of the July the 2nd election. And consequently, it questions the legitimacy of the elected president. Tello Díaz refers to a shadow in the process. He limits himself to define the extent in which the shadow reaches the winner of the July the 2nd election (Tello Díaz, 2007).

Unlike Tello Díaz, authors Camacho and Almazán, in *La Victoria Que No Fue (The Unhappened Victory)*, adopt a critical version of the biased conduct of the institutions and although the omit several aspects regarding AMLO's behavior and his team of collaborators, they finally go back to a position close to the coalition *Por el Bien de Todos (For the welfare of the People)* (Camacho and Almazán, 2007, 203-207, Tello Díaz. 2007, 54-55).

Under this context, in the book *La guerra sucia de 2006 (The 2006 Dirty War)*, the raise the issue related to the moral panic of society provoked by the dirty campaign against AMLO. The authors sustain that there was a very unfavorable environment for the integrity of the electoral system. In that respect, "the moral panic provokes the society to lose its capacity to deliberate, a deep alteration of the critical sense and the

collapse of the judgment and reasoning capabilities towards the decision making process” (Villamil and Scherer, 2007, 63).

Elena Poniatowska, in a chronicle of the post-electoral journey, established that 14 millions Mexican vote for AMLO (Poniatowska, 2007). In other words, despite the moral panic and the dirty campaign, a huge sector of society voted for the candidate of the *Coalición Por el Bien de Todos* (Coalition for the Welfare of the People).

To sustain the questionings towards the legitimacy of the election, it has been argued that one of the causes that provoked the so-called electoral fraud, which can be attributed the *Coalición por El Bien de Todos* itself, was the lack of electoral representatives in most of the electoral booths. AMLO, however, does not consider as fundamental not having representative at all the booths. He states that no party or coalition at all was able to count with representatives at all the booths (López Obrador, 2007, 243).

Due to the above-cited political-electoral circumstances, in this second stand, and based on the existence of discrepancies, transparency allows the citizenship to access and confirm the policies of the government actions in order to legitimize the electoral system. From this electoral perspective, transparency of elections is a prerequisite of democracy.

Before this stand of inconformity towards the electoral process, transparency consists in the capacity of the citizen to access the public information, and it is presented as a tool to develop an opinion on the actions and general policies by setting aside the differences, the administrative silence, the institutional communication or the non-democratic government actions. The governess thus demands information to critically assess their governess [sic] and demand reporting (Rivera, 2006, 9).

In contrast with the two previous stands, the third stand, presented as “objective” by authors such as Camarena and Patterson, shows a trend of indecision related to the legitimacy of Calderón and López Obrador’s inconformity.

Third hypothesis. There is an intermediate position between the two counterpart visions. This current reviews facts such as the dirty war and the conduct of particular public and private entities (unions, the Business Coordination Board and the IFE). There is no definition on the integrity of the election formally won by Calderón and avoids to grant a total legitimacy or assessment to AMLO's inconformity.

Camarena and Patterson's book *El Presidente Electo* (The Elected President), reviews the July the 2nd electoral process with no deep discussion on legitimacy and transparency. They provide an assessment comparable to a certain degree comparable to author Alejandra Lajous'. Of course, they do not consider the offenses and avoid discussing their acceptance of the legal-legitimate winner of the election (Camarena and Patterson, 2007, 63).

Unlike Camarena and Patterson, Rosendorff suggests as indispensable the commitment of the political elite to be "under the supervision of the voters" (Rosendorff, 2004).

In general terms, electoral principles must guarantee free and transparent elections as a basic condition of the electoral integrity. Therefore, Manfredi understands transparency as one of the fundamental issues of the act of governing (Manfredi, 2007,177).

We estimate that transparency should be understood as a requirement and an indispensable result of democracy. Otherwise there would be setbacks in the legislation of the electoral system and the acceptance of the result of the elections. Perception of legitimacy of the winner candidate could also be built with the intervention of the interested parties.

A fair election relies on a transparent electoral process, on an equitable legislation and systems, as well as on equal opportunities for all participants. In the end, electoral transparency is related to governability and legality of the process. These are the requirements to achieve the integrity of the electoral system. This is suggested by the Zuckerman and Manfredi's comments when referring to governability and the act of governing as elements *sine qua non* of the electoral integrity (Zuckerman, 2007, 507, Manfredi, 2007, 177).

Finally, the existent literature on the July the 2nd election tends to adopt to a higher or lower degree one of the above-mentioned stands.

On the integrity and transparency of the electoral process

According to Marván Laborde, legitimizing the electoral process through transparency conform the same process. By expressing that transparency has a double life in which, on one hand, is “usefully essential” for the rigorous control of the governments and public officers and , on the other hand, is also an institutional practice that may be employed to legitimize all kind of social institutions (Marván Laborde, 2005).

The lack of clear and precise regulations causes doubts on the legitimacy of the electoral process. Several authors insist in a suitable legal framework that eases access and disclosure of information (Schoenmakers, 2000).

López Obrador questions the institutions and the lack of integrity of the electoral process. He points out the opacity of the conducts before and after the electoral journey. He then emphasizes it when points out the prohibition to allow and grant access to the electoral ballots (Camacho and Almazán, 2007, 179). Access to electoral ballots was a hot topic after the July the 2nd election, and was also referred when it was even denied to intellectuals such as Sergio Aguayo, who had an *amparo* order, in October of 2008.

In the book *La mafia que nos robo la presidencia (The mafia that stole the presidency from us)*, AMLO questions the integrity of the process: “I have never doubt about it: we won the presidential election. The proofs are in the very same official documents”. Like very few, he sustains that: the 2006 electoral fraud “is fully documented” (López Obrador, 2007, 225).

Electoral integrity is fundamental for the legitimacy process as a whole. We support that electoral integrity derives from the commitment to behave in accordance to a system of democratic government and Rule of Law; with participation and contesting channels; with openness to change where it is required and with acceptance of the official results of a free and fair election. In that respect, the system must protect the

principles of electoral democracy and of free and fair elections through its legal and institutional framework.

At the end of the July the 2nd electoral journey, the highest contests derived from the method used to perform the quick count and computation of votes

Almazán and Camacho collect a generalized perception of the opposition political parties in regard to the votes counting: “Fraud or mistakes in the organization and computation? Maybe both, but the second one was for sure. Discrepancies became of public domain. Whether there was fraud or not will be revealed until all the votes are counted”, they insist. They refer to “traces of that possibility”. (Almazán and Camacho, 2007, 192-193, our highlights).

As it may be recalled, access to electoral ballots for a citizen counting requested by journalists José Daniel Lizarrága Méndez and Dalia Angélica Díaz Trujillo was denied.

The biased conduct of the IFE was evidenced by Tello Díaz when he reported the lethargy of the Institute to stop the dirty campaign, namely from the Partido Acción Nacional (National Action Party) against the Coalición Por el Bien de Todos’ candidate. The environment surrounding the presidential election was externalized as follows:

“Moreover, despite of the fact that many of the broadcasted spots contravened the spirit of Article 38 of the Cofipe, the IFE did not promptly finished the coarse advertisements of the parties, even tough it ordered the withdraw of twenty two radio and television advertisements, some from the PAN and others from the Coalition, and some others from the Alliance for Mexico” (Tello Díaz, 2007,176).

In that respect, up to October 29, 2007, John M. Ackerman evidences the 281 thousand “*huérfanos*” spots and the announcements of the Business Coordination Board as the tip of the *iceberg* (Ackerman, 2007, 64). He reflected the lethargy of the IFE in its duty as guarantor body of the election and the existing impunity in the electoral field.

The former chair of the IFE, Luis Carlos Ugalde, acknowledges pressure from the political forces close to the PAN in connection with the publication of results. Meanwhile, he rejects any fraud in *Así lo viví* (The Way I lived it) on 2008.

Unlike Tello Díaz and John Ackerman, for Salafranca the electoral process showed an “absolute transparency”. He defended the IFE for its “superior credibility in comparison with similar institutions of other countries” (Quoted by Eugenia Jiménez, Milenio, 2006).

As known, both the business representations and the unions are under a stipulated prohibition in the Cofipe to intervene in the electoral process.

The Electoral Court of the Federation Judiciary Power (TEPJF) acknowledges that two spots paid by the CCE were broadcasted, the first one 116 times in Televisa’s tv channels 2, 4, 5 and 9 de Televisa and the second one 138 times in the same channels, just during the period of time from the 17th to the 28th of June, 2006 (Villamil and Scherer, 2007, 107).

It is necessary to emphasize that under the concept of democracy from several authors such as Lutz and Linder, the intervention of bodies as the CCE and unions is far away from the criteria of a transparent electoral context.

In contrast, the neutrality rules issued by the IFE were insufficient. They were not addressed by the President of the Republic or by the Chief of Government of the Federal District, among others (Agreement CG039/2006). IN the end, these rules did not fully comply with its objective: “to sustain democracy”.

Consequently, an important part of the public opinion developed the idea that both the President of the Republic and the Chief of Government of the Federal District, in a constant and periodical manner, broke the neutrality rules for the 2006 election, given the lack of action from the Federal Electoral Institute to enforce them.

The perception of a fair election depends on how transparency is vindicated by means of the regulative framework in the election to the same extent that is experienced by the electors and the general public.

When it comes to legitimize the victory, transparency confines the margin of discretionarily and demands accountability from the government. Therefore, demanding accountability by the people strengthens legality in the election process and legitimacy of election. On the contrary, distrust towards the authorities jeopardizes the electoral transparency and the legitimacy of the process (Buendía, 2006, 164).

Even though the Cofipe “is filled with locks, sound procedures, security measures and actions that oblige transparency and consensus of the political parties” (Segl, 2006, 39), neither its regulations nor its obligations are enough against actions of power from different parties.

Contrary to the expectation of Segl, Camarena and Patterson explore the violation to the Cofipe, although they do not place the IFE into this context and what is known as political imposition (Camarena and Patterson, 2007, 145 -146). That is how corruption and imposition by segments of the economical elites weaken the credibility of the process. Sonnleitner adds that the elites themselves prevent the constitution of a Country with the capacity of self action (Sonnleitner, 2007).

In that respect, Nieto Castillo adds that the problem with corruption is that it damages the rule of majority because decisions are not made by majority groups who voted for a party or candidate, but by economical elites that generated or financed the electoral campaigns (Nieto Castillo, 2004).

We agree with the authors who raise that democratic society's privilege the legitimacy from the electoral process (Lutz and Linder, 2002). We would only add that in the first decade of this century In Mexico, there is not legitimacy without the set of institutions, procedures, experiences, perceptions and documents, which can prove the electoral transparency.

Harrop and Millar state that “the core of the problem (referring to the elections) is the search for legitimacy” (Harrop and Millar,

1987, 258-261). Authors as Rose Ackerman, point out that corruption and pressure from groups of interest affect the legitimacy of the public institutions, i.e., corruption of institutions is a crucial fact for the path of democracy in any country (Ackerman, 1999, 86). It should be questioned if in the “Mexican scenario”, this “groups of interest” only surround the National Action Party (PAN).

One of the main virtues of a deep democracy is the interrelation between integrity and transparency. Martimort argued that there should be some control from the citizenship towards the powers (Martimort, 1999, 3). In the end, in democracy, all the citizens must exercise their rights in order to contribute to the integrity of the process.

Among them, the right of access to information, a fundamental part of electoral transparency, stands out from the others.

A maxima of democracy consists that electoral integrity contributes to develop free and equal elections and to the legitimacy of the election. Some specialists express that democracy requires a transparent and responsible funding by the public powers (López-Ayllón, 2005, 12-13).

The integrity of an election is the result of a transparent process; it is a complex process which requires the political will of several participants. For instance, Rose Ackerman suggests that political will is fundamental to reach democracy. (Ackerman, 1999). Carbonell, emphasizes that the right of information has a significant importance for any democratic regime, because it is correlated with legitimacy process and governability of the system (Carbonell, 2006).

Thus, political will to accept the regulations and results and to render the information related to the way such a will was manifested and the results documented, are on the grounds of electoral transparency and the process to build legitimacy of a government.

Construction of electoral transparency is occurs practically at the same time than the process of constitution of electoral legitimacy in a time in which transparency institutions correlate to contribute with the strengthening of institutions and democratic procedures.

There is a pending need to assess the obstacles and the disintegration of the transparency of the 2006 federal election, specially because, after October 2008, loyalties and truths seemed to have been redefined around the main critic of the results of the election, Andrés Manuel López Obrador.

REFERENCIAS

- ACKERMAN, Rose, *"Corruption. A study in Political Economy"*. New York, San Francisco, London. Academic Press. 1978.
- ACKERMAN, Rose, *"Corruption and Government Causes, Consequences, and Reform"*. Cambridge, Cambridge, University Press, 1999.
- ACKERMAN, Rose, *"The Political Economy of Corruption- Causes and Consequences"*. Public Policy for the Private Sector 74, Washington, World Bank, 1996.
- ACKERMAN, Rose, *"Conferencia Magistral"* (Magisterial Conference). Seminario internacional Confianza Ciudadanía e Instituciones (Internacional Seminary on Citizenship Trust and Institutions). October 25 and 26, 2007 . InfoDf.
- ACKERMAN, M., John, *"Fiscalización e Impunidad"* ("Control and Impunity"). Proceso, October 1617/ 28, 2007.
- ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006 (Acuerdo CG039/2006) (Agreement of the General Board of the Federal Electoral Institute by which neutrality regulations are issued to be addressed by the President of the Republic, Governors of the Status, the Chief of Government of the Federal District, and all other public officers during the 2006 federal election (Agreement CG039/2006)). .
- AGUILAR Rivera, José Antonio, *"Transparencia y democracia: claves para un concierto"*. Cuadernos de transparencia ("Transparency and democracy: keys for a concert" Notes on Transparency. Mexico, IFAI, 2006.
- ASSAD Martínez, Carlos, (various authors). "Las elecciones en México" Evolución y Perspectivas. *"Las Elecciones Legislativas y la Ilusión Democrática"* ("The elections in Mexico" Evolution and Perspectiva. "The Legislative Elections and Democratic Illusion"). Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Editorial Veintiuno Editores – División de Coeditores. Third Edition. Mexico 1985.

- ALMAZÁN**, Alejandro y Camacho Oscar, *“La Victoria que no fue”*. López Obrador: entre la guerra sucia y la soberbia (*“The Unhappened Victory”*). Lopez Obrador: between the dirty war and the arrogant). Editorial Grijalbo. Mexico 2007.
- ANDWING**, J.C.; O.H. Fjeldstad, I Amundsen, T. Sissner y T. Soreide. 2000. *“Research and Corruption. A Policy Oriented Survey”*, Report Commissioned by NORAD, CMI, NUPI.
- BUENDÍA**, Jose, *“La Desconfianza: asignatura pendiente en las elecciones mexicanas”* (Distrust: pending subject in Mexican elections). (Various authors), *“Elecciones Inéditas 2006”*. La democracia a prueba. *“Las elecciones de la discordia”* (*“Unprecedented Elections 2006”*. *“Democracy under test”*. *“The Discord Elections”*) First Edition, November, 2006. Grupo Editorial Norma. Mexico.
- BOEHM** Frederick, *“Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos”* (*“Corruption and Capture in the Regulation of Public Services”*). Revista de Economía internacional (International Economy Magazine), Vol. 7, No.13, Segundo Semestre 2005 (second semestre 2005).
- BENALOH** Josh, *“Simple Verifiable Elections”*, Microsoft Research, 2006.
- CAMARENA**, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge, *“El Presidente Electo”* Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno (*“The Elected President”* instructions to survive calderon and his Government). Editorial Planeta. Mexico 2007.
- CARBONELL** Miguel, Democracia, Transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario. *“El derecho de Acceso a la Información como derecho fundamental”* (Democracy, Transparency and constitution: Proposals for a needed debate. *“The right of access of information as a fundamental right”*). López- Ayllón, Sergio, (Coordinador) Instituto de Investigaciones Jurídicas. First Edition, 2006.
- CÓRDOVA** Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, (Various authors), *“Elecciones Inéditas 2006”* La democracia a prueba. *“La reforma electoral que sigue”* (*“Unprecedented Elections 2006”* Democracy under test”. (The continuing electoral reform”). Grupo Editorial Norma. First edition, Mexico 2006.

- CURZIO** Leonardo, (Autores varios), "Elecciones Inéditas 2006". La democracia a prueba. *"Las elecciones de la discordia"* ("Unprecedented Elections 2006". "Democracy under test". "The Discord Elections"). Primera Edición, noviembre 2006. Grupo Editorial Norma. México.
- DELGADO**, Álvaro, *"un porvenir asegurado"* ("An assured future"), Proceso, Semanario de Información y Análisis (Weekly Magazine of Análisis), No. 1621. November 25, 2007. Mexico.
- DÍAZ Tello**, Carlos, *"2 de julio"* – "La crónica minuto a minuto del día más importante de nuestra historia contemporánea" ("July the 2nd" – "The minute-by-minute chronicle of the most important day of our contemporary history"). Editorial Planeta. Mexico 2007.
- LÓPEZ Obrador**, Andrés Manuel, *"La mafia que nos robo la presidencia"* ("The mafia that store the presidency from us"), Editorial Grijalbo, First Edition, 2007.
- LÓPEZ-AYLLÓN**, Sergio (Coor.) Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario (Democracy, Transparency and constitution: Proposals for a needed debate), Mexico, UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.
- LÓPEZ-AYLLÓN**, Sergio., *"Democracia y Acceso a la Información"* (*Democracy and Access to Information*), Mexico, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- LAJOUS**, Alejandra, *"Confrontación de Agravios"* La postelección de 2006 ("Confrontation of Offenses" The 2006 postelection). Editorial Océano. Mexico 2006.
- SEGL Vives**, Horacio, (Various authors), "Elecciones Inéditas 2006" La democracia a prueba. *"Ni Cibernético ni a la antigüita"* ("Unprecedented Elections 2006" Democracy under test. "Neither cybernetic nor the old way". Grupo Editorial Norma. First Edition, Mexico 2006.
- HARROP** Martin; L. Miller, William, *"Elections and Voters"* A comparative Introduction. Ed. MacMillan, United Kingdom, 1987.
- HUNTINGTON**, B., (1968). *"Political Order in Changing Societies"*, New Heaven: Tate U, Press.

- MARVÁN** Laborde, Maria, *“Políticas de transparencia. Ciudadanía y Condición de Cuentas”* (Policies of transparency. Citizenship and Reporting), Alejandro Monsivais C. (Compiler), IFAI 2005.
- MARTIMORT**, D., *“The life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs”* Review of Economics Studies.
- MEYER** Lorenzo, (Autores varios), *“Las elecciones en México”*. Evolución y Perspectivas, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. *“La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales”* (“The elections in Mexico”. Evolution and Perspectives) (The Mexican Revolution and its Presidential Elections”). Editorial Siglo Veintiuno Editores – División de Coeditores. Third edition. Mexico 1985.
- MYRDAL** G., *“Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations”*, New York: Pantheon. 1968.
- NORBERTO**, Bobbio, *“El futuro de la democracia”* (*The future of democracy*), Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1986.
- NIETO** Castillo, Santiago, *“Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia Democrática”* (Reporting and transparency as elements of democratic persistency”). IFAI, Mexico, 2004.
- PESCHARD**, Jacqueline, *“Transparencia y Partidos Políticos”* , Cuadernos de Transparencia (Transparency and Political Parties”, Notes on Transparency), IFAI, México, 2005.
- PONIATOWSKA**, Elena, *“Amanecer en el Zócalo”*, Los 50 días que confrontaron a México (Sunrise at the Zocalo: The 50 days that confronted Mexico), Editorial Planeta, First Edition: June, 2007.
- ROSENDORFF**, B. Peter, *“Democracy and the Supply of Transparency”*. University of Southern California, March 14, 2004.
- SÁNCHEZ** Manfredi, Juan Luís, *“Política Exterior y Transparencia Informativa”* (Foreign Policy and Informative Transparency). Revista Política Exterior, No. 118 July/August 2007. Madrid, España.
- Sonnleitner, Willibald, *“Elecciones en Guatemala: El consenso del statu quo”*(Elections in Guatemala: The statu quo consensus”), Revista Nexos, Year 29 Vol. XXIX No. 359 November 2007, Page 13.

- SCHOENMAKERS**, Berry. *"Compensating for a Lack of Transparency"*, Department of Mathematics and Computing Science, Eindhoven University of Technology, The Netherlands, 2000.
- TESTA**, Cecilia, *"Party Polarization and Electoral Accountability"*, Royal Holloway University of London and STICERD (LSE), United Kingdom (2003).
- LINDER**, Wolf y Lutz Georg, *"Democracy and participation"*: Solutions for improving governance at the local level. University of Berne, Paper for the World Bank, Workshop on "intergovernmental Fiscal Relations in East Asia" – 10-11 January 2002, Bali, (Indonesia).
- VERARDI**, Vincenzo, *"Electoral Systems and Corruption"*, ECARES, European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics, Université Libre de Bruxelles, CEPLAG.2004.
- VILLANUEVA**, Ernesto, *"Derecho de Acceso a la Información en el mundo"*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Ed. Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- VILLANUEVA**, Ernesto, *"¿Libertad de expresión en peligro?"* (Freedom of Speech in Danger?) Proceso, Semanario de Información y Análisis, No. 1621. November 25, 2007. México.
- VILLAMIL**, Jenaro y Julio Scherer Ibarra, *"La guerra sucia de 2006"* ("The 2006 dirty war"), Editorial Grijalbo, First Edition: June, 2007.
- ZEPEDA R.**, Jesús, *"Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política"* (:Country and Transparency: a tour through political philosophy). Cuadernos de transparencia, IFAI, Second edition, Mexico 2006.
- ZUCKERMAN**, Leo, *"Viabilidad a la Democracia"* (Feasibility to Democracy). Speech. 2007. Page 570.

This document could not have produced without the fundamental participation of my assistant Martín Álvarez Conde.

Transparencia Electoral e Historia: 1988-2008, Avances y Retrocesos, Memoria. Se terminó de imprimir en la Ciudad de México en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. durante el mes de noviembre del año 2008. El tiraje consta de 2 000 ejemplares.

La edición estuvo al cuidado del Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal INFODF.
Institute for Access to Public Information of Mexico City

La Morena 865, Col. Narvarte Poniente, Del. Benito Juárez,
México, D.F. C.P. 03020

Teléfono: 5636 2120
TEL-INFODF: 5636 4636

www.infodf.org.mx