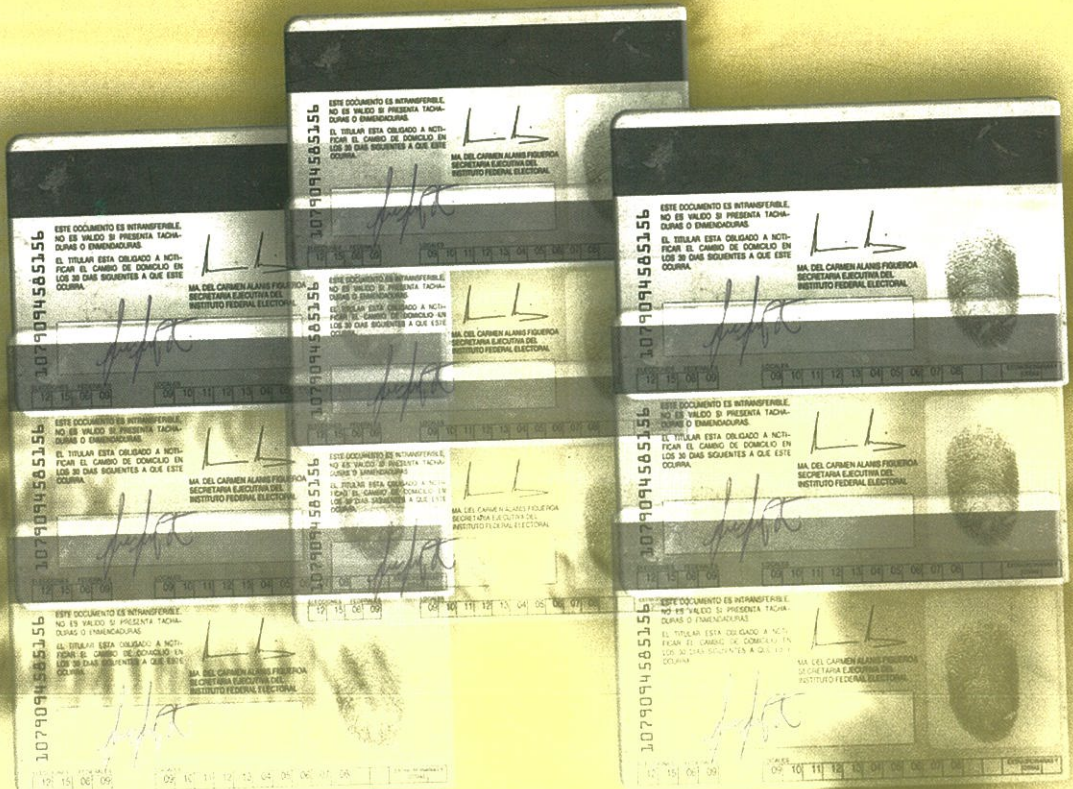


# Democracia y federalismo:

la credencial electoral con fotografía  
como instrumento formal  
de la transición democrática

Humberto Hernández Soto



Universidad  
Autónoma de  
Baja California

Miguel Ángel  
Porrúa

## Prólogo

Víctor Alejandro Espinoza Valle\*

### DEMOCRACIA FORMAL Y FEDERALISMO ELECTORAL

LA DEMOCRACIA EN MÉXICO ha tenido en sus leyes y normas electorales, así como en sus instrumentos formales para el ejercicio de los derechos políticos, un impulso fundamental; acaso el más visible, el más asible. Reporta de los cambios profundos en la sociedad mexicana de las últimas décadas; de los miles de esfuerzos para transformar la cultura política autoritaria. Mediante las sucesivas reformas electorales que incluyeron la formación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, se fueron creando las condiciones para garantizar la democracia procedimental. A pesar de que bajo el gobierno de Ernesto Zedillo se afirmó que ya habíamos llegado a una reforma “definitiva”, continúan pendientes adecuaciones que a la luz de las elecciones federales de 2006 parecen impostergables: la reglamentación de las precampañas, acortar los tiempos de las campañas, constreñir la actuación de los representantes populares y funcionarios en periodos electorales, limitar los gastos publicitarios de partidos políticos y gobiernos en medios electrónicos, entre otras reformas.

Se afirma que las elecciones en México son sumamente costosas, pero el pecado es de origen. La desconfianza es el activo básico de la cultura política nacional. Tuvimos que crear grandes instituciones para disipar las dudas de una ciudadanía que por décadas fue testigo de la “alquimia” electoral. La credencial electoral es la prueba más clara de lo indicado. Somos uno de los cinco países que utiliza un documento elaborado expresamente para tal fin. En nuestro caso, además, se han ido incrementando los “candados” para

\*Investigador de El Colegio de la Frontera Norte; investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: victoria@colef.mx

evitar su falsificación. Para llegar a la credencial federal con fotografía en 1994, partimos de la “verde” en 1973 (que incluyó firma y huella digital) y pasamos a la “naranja” en 1991.

Sin embargo, el desarrollo de la normatividad federal ha seguido ritmos y caminos diferentes en las entidades del país. El caso de Baja California es paradigmático: el primer gobierno de alternancia encabezado por Ernesto Ruffo Appel (1989-1995), introdujo la credencial electoral con fotografía (así como el listado nominal con imagen) en 1992.\* Fue además bajo su mandato que se creó el Instituto Estatal Electoral en 1994. Para el ex gobernador, la credencial estatal fue uno de los logros fundamentales de su gobierno.

El libro de Humberto Hernández Soto, *Democracia y federalismo: la credencial electoral con fotografía como instrumento formal de la transición democrática*, nos proporciona una visión rigurosa de la construcción democrática formal. A través de la obra transitamos por los vericuetos de la normatividad que ayudan a explicar el sistema electoral que hoy tenemos. Pero no sólo eso, presenta los elementos necesarios para comprender por qué llegamos a una situación de doble credencialización para el caso de Baja California. Además, desarrolla el análisis de dos casos internacionales, de suma importancia para ubicar las especificidades del caso mexicano: España y Estados Unidos.

A través de un riguroso trabajo de campo, que incluyó grupos de enfoque y entrevistas a profundidad, recaba información primaria útil para conocer la valoración ciudadana sobre los procedimientos e instrumentos de la democracia electoral. Pero además, indaga en la experiencia de funcionarios y ex funcionarios de los institutos federal y estatal electorales. Se trata de una investigación original sobre un tema escasamente tratado en nuestro país. De ahí su valía y utilidad para todos los interesados en el fenómeno electoral y democrático.

Lo interesante es que el autor no se queda en el análisis de los temas; avanza propuestas para resolver, no sólo el tema de la doble credencializa-

\*Estos instrumentos fueron utilizados por primera vez en la elección local del 2 de agosto de 1992.

ción, sino las implicaciones del uso de un instrumento como la credencial para votar. Afirma el autor que el papel del Registro Civil será fundamental generando listados electorales y un certificado de identidad ciudadana, a la manera de los países europeos. Se trataría de crear un Registro y Certificación Ciudadana al interior del Registro Civil. Evidentemente, ello exige una homogeneización en los procesos de modernización de los sistemas de registro y depuración de los ciudadanos, es decir, se requiere la automatización de los registros civiles de todos los municipios de México.

En el caso de Baja California, antes de dar el paso hacia la creación de los nuevos sistemas, primero deberemos resolver el asunto de la doble credencialización. La discusión en torno al futuro de la credencial no debe definirse con relación al costo económico; su viabilidad o no se inscribe en el marco más amplio de la consolidación democrática. Y aquí surgen dos posturas; por un lado, quienes consideran que la credencial estatal está de más puesto que hoy contamos con un instrumento federal avalado por un órgano autónomo encargado de la conducción de los procesos electorales como lo es el IFE. Por la otra, se encuentra la posición que reivindica un federalismo radical que pasa por la supresión de la credencial federal y postula la necesidad de 32 credenciales estatales electorales. En esa lógica, la Federación es entendida como un gran mal que acecha y limita las iniciativas “federalistas”. Es la vieja visión autonomista que en mucho se nutrió del agravio y desdén centralista de nuestro sistema político.

Sabemos que los diputados formalmente son representantes populares y que están facultados para legislar sin tener que llevar cada iniciativa a discusión con los ciudadanos; efectivamente eso significa un sistema de representación. El problema es que hay iniciativas que es necesario discutir públicamente y a través de ciertos foros para que los directamente implicados no queden al margen. Una buena intención se puede convertir en mala si se hace con urgencia y sin consulta. Así sucedió con la iniciativa de desaparecer la credencial estatal electoral con fotografía; reforma que posteriormente sería vetada por el gobernador (2003). Muy probablemente mediante una consulta la ciudadanía hubiera estado a favor de su desaparición; pero las prisas llevaron a que se perdiera la oportunidad. El aprobar iniciativas al

vapor y sobre todo al margen de los interesados no es un camino sano para la consolidación institucional; la democracia exige a veces procesos largos de consulta; si no se hacen nadie queda contento. Ni modo, puede ser tedioso pero en estos temas los atajos conducen a sitios equivocados.

Una vía para desactivar el potencial conflicto es que la solución provenga de la decisión ciudadana. Como sabemos, la XVI Legislatura aprobó una “ley de participación ciudadana”, misma que fue promulgada el 16 de febrero de 2001. Como prácticamente en todos los gobiernos de alternancia, se introdujeron en la normatividad estatal tres mecanismos de la democracia directa, como son: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, para brindar la oportunidad de generar vías de consenso a través de la consulta ciudadana para aquellos temas cruciales de la vida pública de la entidad. Pero como en casi todos los casos, la Ley de Participación Ciudadana responde más a una promesa de campaña que a la voluntad de instrumentarla. Para que la normatividad no se convierta en letra muerta y dado que el tema de la posible derogación encierra un potencial conflicto, se podría utilizar la figura del referéndum para resolver el problema. Sería necesario abrir previamente un periodo de discusión de las diferentes posturas, a través de foros muy bien organizados y difundidos bajo la dirección del Instituto Estatal Electoral. Tal como establece la ley, el referéndum podría ser convocado por el gobernador, dos o más municipios o los ciudadanos que representen cuando menos el 1 por ciento del listado nominal.

La democracia cuesta; por ello, con suficiente antelación se deberán contemplar en el presupuesto de egresos del Estado los recursos para llevar a cabo la consulta. Sin embargo, hay un trabajo previo que deberá desarrollar la legislatura y que sólo podrá resolverse mediante una difícil negociación política: la derogación del candado que introdujeron en la normatividad, concretamente en uno de sus transitorios y que establece que sólo será aplicable para actos o normas dictadas con posterioridad a la aprobación de la ley, es decir, a partir del 5 de febrero de 2001.

El referéndum definiría la permanencia o desaparición de la credencial electoral. Todos saldríamos ganando a través de la consulta. Habría que hacer explícito el compromiso de respetar y asumir los resultados.

Independientemente de la discusión sobre el costo económico de la credencial, se encuentra el costo político de la salida que adoptemos. Lo paradójico del caso es que la aplicación del referéndum podría ser el último uso que se le diera a la credencial estatal pues la ley establece que se deberá utilizar la credencial y el listado nominal estatal para la consulta.

Con lo dicho se subraya que la democracia política requiere de la participación ciudadana; las normas e instituciones electorales han abierto la puerta para avanzar hacia procesos de transformación y consolidación del sistema político democrático. El libro de Humberto Hernández Soto resulta de extraordinaria actualidad para continuar la discusión acerca de la nueva generación de reformas electorales.

ante la complejidad de los procesos electorales y su onerosidad en la transición democrática, la historia del federalismo corporativo mexicano atrapó a las instituciones sin entender las fases y mecanismos que desarticulan su función pública con el proyecto de organización de la comunidad; esto es, abandonó el registro y certificación ciudadana como instrumento de organización y desarrollo, tanto en el reconocimiento de sus connacionales como en el fortalecimiento del diseño de un sistema electoral democrático del país. Por lo que, en este trabajo se presenta desde la perspectiva histórico y formal, la situación de la doble credencialización en Baja California y la controversia del institucionalismo gubernamental, electoral y partidista local, en resolver las ambigüedades de la doble credencialización electoral en el estado. Es por ello que se analizan el proceso de las reformas políticas y los cambios constitucionales sobre el Registro Nacional de Población y la Certificación Ciudadana al interior del Registro Civil, este como la institución más cercana, de mayor confianza ciudadana y de desarrollo institucional, en la creación de instrumentos para la democracia con mayor viabilidad dentro del federalismo mexicano, tanto en generar los listados electorales como en la certificación y la identificación ciudadana, tal como países con larga tradición federalista lo han logrado en el sostenimiento y estabilidad de la vida democrática.

Democracia y federalismo



9 789708 190985

DEMOCRACIA



Universidad  
Autónoma de  
Baja California

Miguel Ángel  
Porrúa