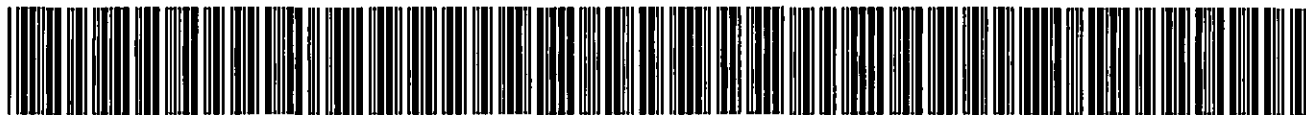


Date Printed: 04/21/2009

JTS Box Number: IFES_66
Tab Number: 70
Document Title: Electoral Management Bodies as
Institutions of Governance
Document Date: 2001
Document Country: Mexico
Document Language: English
IFES ID: CE01067



* F 1 F 3 F 8 5 F - 2 A B 1 - 4 3 0 0 - A 1 C B - 3 E C A 7 E 0 E 8 5 6 6 *

elecciones MÉXICO

LAS ADMINISTRACIONES ELECTORALES COMO INSTITUCIONES DE GOVERNABILIDAD

RAFAEL LÓPEZ PINTOR*

Un nuevo campo de estudio y práctica profesional –las administraciones electorales– se está desarrollando a medida que las elecciones libres y entre múltiples partidos se convierten en fórmula universal de acceso a los poderes públicos. El régimen democrático se ha ido abriendo paso por doquier en los últimos 25 años. Primero, a mitad de la década de 1970 en el sur de Europa, luego en los años ochenta en América Latina y algunos países de Asia y, con el fin

de la Guerra Fría, en el este de Europa, Asia Central y África.

No ha sido México una excepción en el avance democrático y la buena práctica profesional electoral. Precisamente en este segundo campo, las autoridades electorales mexicanas –IFE y TEPJF– acogieron una conferencia internacional auspiciada por el PNUD con el fin de discutir el borrador de un informe sobre “el estado de la cuestión” de las administraciones electorales en el mundo. El evento tuvo lugar en Ciudad

de México en mayo de 1999. Con las revisiones introducidas tras la conferencia, el estudio fue publicado en Nueva York por el PNUD en noviembre del 2000 bajo el título *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, cuyo autor es quien escribe. La investigación de base se llevó a cabo bajo contrato del PNUD con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) de Washington. Un muy apretado resumen de aquel trabajo es lo que aquí se ofrece.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Grupo de trabajo del taller internacional de los organismos electorales como instituciones de gobernabilidad, llevado a cabo en México, D.F. en mayo de 1999

*Catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid y Consultor Electoral de la ONU

CONTENIDO

Las administraciones electorales como instituciones de gobernabilidad	1
Nuevas tecnologías para el voto y el escrutinio	5
La importancia del padrón electoral	7
Demócratas desde niños	8
Elecciones en América del Norte en el año 2000.....	10



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO GENERAL

DIRECTORIO

MTRO. JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY
Consejero Presidente

DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN
LIC. JESÚS CANTÚ ESCALANTE
DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA
MTRO. ALONSO LUJAMBIO
LIC. GASTÓN LUKEN GARZA
DR. MAURICIO MERINO HUERTA
DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
LIC. VIRGILIO RIVERA DELGADILLO
Consejeros Electorales

SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE
DIP. RANULFO MÁRQUEZ HERNÁNDEZ
DIP. RICARDO MORENO BASTIDA
DIP. JAIME CERVANTES RIVERA
DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA
Consejeros Representantes del Poder Legislativo

SEN. JOSÉ CÉSAR NAVA VÁZQUEZ (PAN)
DIP. JAIME VÁZQUEZ CASTILLO (PRI)
LIC. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ (PRD)
LIC. RICARDO CANTÚ GARZA (PT)
SEN. SARA I. CASTELLANOS CORTÉS (PVEM)
JOSÉ GUILLERMO HERRERA MENDOZA (CD)
DIP. GUSTAVO RIOJAS SANTANA (PSN)
C.P. ROBERTO CALDERÓN TINOCO (PAS)
Representantes de los Partidos Políticos

elecciones **MÉXICO** es una publicación
semestral del Instituto Federal Electoral.

Certificado de licitud de título y licitud
de contenido en trámite. Los artículos
contenidos son responsabilidad del autor.

Circulación 1,000 ejemplares

Se prohíbe su reproducción total o parcial
sin la autorización por escrito del editor

© México 1998

Estamos interesados en conocer sus
opiniones y sugerencias sobre esta publica-
ción. Para tal efecto favor de enviarnos su
comunicación al fax (525) 655-7012 o a la
siguiente dirección de correo electrónico:
joseluis@ife.org.mx.

LIC. FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ
Secretario Ejecutivo y Secretario del Consejo General

ING. EDUARDO BADILLO GUTIÉRREZ
Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores

MTRO. ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos

MTRO. JAIME RIVERA VELÁZQUEZ
Director Ejecutivo
de Organización Electoral

LIC. LILÍAN AURORA PÉREZ ORNELAS
Encargada del Despacho de la Dirección Ejecutiva
del Servicio Profesional Electoral

MTRA. MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA
Directora Ejecutiva
de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LIC. JORGE F. ÁLVAREZ RAMÍREZ
Encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva de
Administración

C.P. MARIO ESPÍNOLA PINELO
Contralor Interno

LIC. VICTOR AVILÉS CASTRO
Coordinador Nacional de Comunicación Social

LIC. MANUEL CARRILLO POBLANO
Coordinador de Asuntos Internacionales

LIC. ALFREDO FARID BARQUET RODRÍGUEZ
Director Jurídico

LIC. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
Director del Secretariado

electoral para referirnos a una variedad de instituciones y órganos cuyo factor común es la responsabilidad por la conducción de las elecciones. En sentido administrativo, por otro lado, Administración Electoral es gestión y procesos, que van desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de electores, la inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral, las actividades de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el escrutinio y el anuncio de resultados.

En América Latina, las administraciones electorales como organismos especializados e independientes del poder ejecutivo son producto del primer cuarto del siglo veinte. En el conjunto del mundo, sobre todo en democracias emergentes, la tendencia es hacia la institucionalización de organismos nacionales permanentes y separados de los otros poderes. La evidencia disponible indica que una administración de carácter permanente gestiona los procesos electorales con menor costo que organismos que sólo tienen una vigencia temporal mientras duran las elecciones. La siguiente tipología ilustra tal variedad institucional.

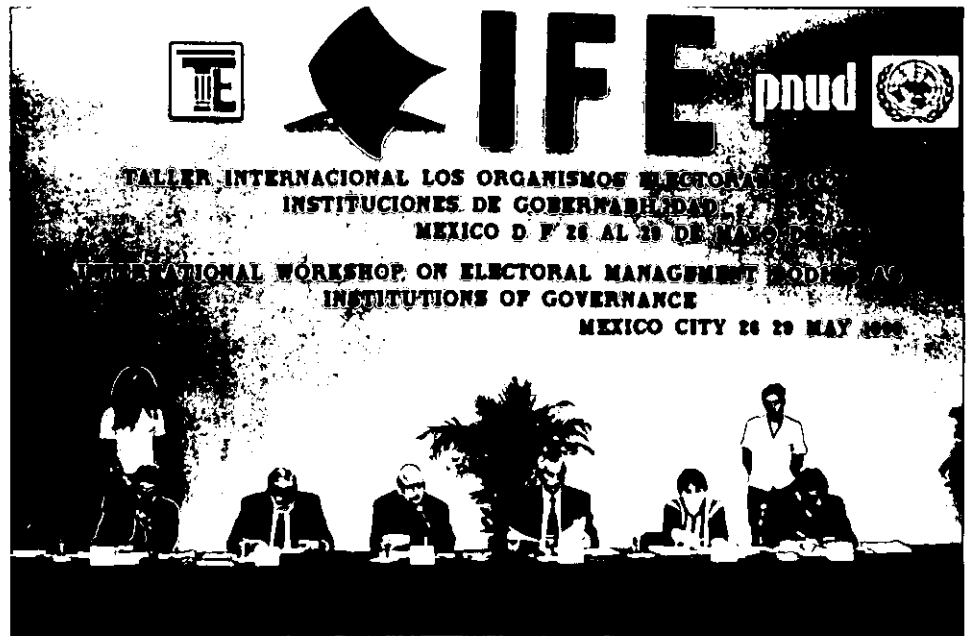
Los organismos electorales pueden clasificarse en tres grandes categorías según su relación y grado de dependencia institucional del poder ejecutivo. Las conclusiones de esta clasificación son las siguientes. Primero, la organización de las elec-

Como señaló en la reciente versión del *Diccionario Electoral*, publicado por IIDH-CAPEL, el término Administración Electoral tiene dos acepciones principales: la primera relativa a los órganos encargados de la conducción electoral; la segunda atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Por un lado, se trata del orden político e institucional y, por otro, de cuestiones de gestión y procedimientos rutinarios. En la acepción institucional,

el término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas relativas a las elecciones, según regiones del mundo, países, tradición constitucional y cultura política. En varios países de América Latina, se les denomina *tribunales electorales*. En otras áreas del mundo, sobre todo en países anglosajones y en democracias de reciente creación, se les llama *comisiones electorales*. De aquí la utilidad conceptual y práctica de acotar un concepto como el de *administración*

ciones hoy en la mayoría de los países del mundo corresponde en exclusiva a una comisión electoral, que al menos legalmente es independiente del gobierno (más del 53% de los casos). En México por ejemplo, la reforma constitucional de 1990 estableció un Instituto Federal Electoral, como comisión independiente con plena responsabilidad sobre las elecciones y un Tribunal Federal Electoral que conoce de los contenciosos electorales. Segundo, le siguen en importancia y a gran distancia aquellos países donde las elecciones son administradas por el gobierno bajo supervisión de alguna autoridad colegiada (27% de los casos). Finalmente, sólo en uno de cada cinco países las elecciones son gestionadas exclusivamente por el poder ejecutivo (20%); siendo más frecuentemente el caso de ciertas islas del Caribe (Aruba, Granada), la región de Asia-Pacífico (Sri Lanka, Fiji), el norte de Europa (Dinamarca, Finlandia), Oriente Medio (Líbano, Jordania) y África Oriental (Burundi, Seychelles).

La composición de los organismos electorales no integrados en el poder ejecutivo varía mucho según países. En unos casos, están formados total o parcialmente por representantes de los partidos políticos, ya en calidad de miembros o de candidatos sobre los que las fuerzas parlamentarias han llegado a un acuerdo, como sucede en la mayor parte de América Latina, Europa Occidental y del Este, África y la Comisión Federal de los Estados Unidos. Australia y Canadá, por el contrario, se cuentan entre los pocos casos de antiguas democracias donde una administración electoral independiente no tiene ninguna composición par-



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Segunda sesión temática sobre el uso de nuevas tecnologías en los organismos electorales. Participaron (de izquierda a derecha) Ma. del Carmen Alanís, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE, Mariano Fiallos, Consultor Electoral de Nicaragua, Jean Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá, Ferdinand Rymarz, Presidente de la Comisión Nacional Electoral de Polonia, Ma. Helena Alves, Administradora del proyecto ACE del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), Alberto Alonso y Coria, Coordinador de Servicios de Informática del IFE.

tidaria. Conviene resaltar, sin embargo, que la independencia respecto del poder ejecutivo y la neutralidad en las actuaciones de una autoridad electoral no deben considerarse vulneradas por el hecho de que los partidos políticos estén representados en los organismos electorales. Lo importante para que unas elecciones se celebren de manera limpia, honesta y eficaz es que exista un grado de confianza suficiente entre los contendientes y que todos ellos consideren bien atendidos sus intereses por parte de quienes organizan y gestionan la elección. En algunos países, no muchos, se sigue confiando en los funcionarios del gobierno como gestores electorales tras más de un siglo de conflictos y lucha por el sufragio. En otros con una cierta tradición constitucional, la confianza tiende a depositarse en jueces y abogados independientes de toda afiliación partidaria. En la práctica, y con in-

“Una administración de carácter permanente gestiona los procesos electorales con menor costo que organismos que sólo tienen una vigencia temporal mientras duran las elecciones.”

dependencia de lo establecido en las leyes, la independencia de una administración electoral viene fuertemente condicionada por su autonomía financiera, y ésta depende de la forma en que se elabora y aprueba su presupuesto. El modelo ideal de autonomía financiera implica que la autoridad electoral elabora su propio presupuesto, que en sus elementos básicos dicho presupuesto forma parte del presupuesto ordinario de la nación y que es tramitado directamente en el parlamento sin interfe-

rencia del poder ejecutivo, más allá de la inclusión del presupuesto electoral en los presupuestos generales de la nación. Hay que resaltar que tal situación de plena autonomía financiera es la menos frecuente, por razones esencialmente políticas de preponderancia del poder ejecutivo. Como ejemplos de autonomía presupuestaria en sistemas de administración electoral orgánicamente separada del poder ejecutivo pueden mencionarse Canadá y Australia, en el mundo anglosajón, así como Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Brasil en América Latina, donde el presupuesto elaborado por la autoridad electoral se incorpora automáticamente al proyecto que presenta el Gobierno sin que éste pueda corregirlo. Por su parte, en aquellas antiguas democracias occidentales donde la organización de las elecciones corre a cargo del poder ejecutivo, el presupuesto electoral forma parte de la financiación rutinaria de los aparatos del Estado sobre la base de equilibrios alcanzados no sin dificultad en la contienda política de muchos años de antagonismo por la limpieza del sufragio.

En el ámbito operativo ordinario, la administración electoral es gestión y procedimientos para asegurar el ejercicio libre, limpio y eficaz del derecho al sufragio. Las elecciones son un proceso administrativo de alcance masivo pues envuelve a toda la ciudadanía, pero que se desenvuelve escalonadamente en muy breve tiempo y plazos perentorios. Desde esta perspectiva, la planificación estratégica y operativa se muestra cada día más necesaria también en el campo electoral, pues se trata de coordinar una multi-

plicidad de esfuerzos individuales en tiempos cortos y con recursos limitados.

Aparte de la planificación relativa a la organización de unas elecciones concretas, las administraciones electorales han de planificar su actividad interna en cuanto unidades permanentes del aparato del Estado. En este nivel de operaciones se hace igualmente necesaria la planificación estratégica y operativa, que debe incluir en su definición de objetivos la anticipación de metas de crecimiento y de una correspondiente ordenación del gasto para el ejercicio en cuestión.

Para concluir recordaré que al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974 sólo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado elecciones en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los estados nacionales existentes. En el contexto político de las nuevas democracias, la administración electoral ha de hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas. En un estadio incipiente de democratización, la integridad del sufragio debe estar asegurada por una autoridad electoral independiente del poder ejecutivo, que ajuste su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de elecciones competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la política mundial, a la que tanto analistas como profesionales deben prestar atención.

En el ámbito del desarrollo institucional de un régimen democrático, el problema central a que ha de



Archivo fotográfico. CNCS-IFE

Dr. Rafael López Pintor, en la sesión de clausura del taller internacional sobre administraciones electorales

hacer frente una administración electoral, hoy como en el pasado, es si la limpieza del sufragio puede dejarse sólo en manos del poder ejecutivo, o si por el contrario se requiere de presiones y controles externos al mismo. En las viejas democracias hizo falta más de un siglo de tensiones y lucha por el sufragio antes de poder hablarse de elecciones limpias y honestas, cualquiera que sea la autoridad que las administre. En el escenario de las recientes democracias, no parece que haya que esperar tanto tiempo hasta lograr un resultado semejante. Sin embargo, parece dudoso que ello pueda alcanzarse sin el fortalecimiento de autoridades electorales independientes, bien equipadas profesional y técnicamente, que puedan movilizar en su apoyo a los partidos políticos, los medios de comunicación y aquellas organizaciones de la sociedad civil favorables al sistema de derechos y libertades.

NUEVAS TECNOLOGÍAS PARA EL VOTO Y EL ESCRUTINIO

ALBERTO ALONSO Y CORIA*

Actualmente el avance de la tecnología ha hecho posible contemplar nuevos panoramas en la consecución de procesos electorales. Es común que en la prensa se plantee la posibilidad de realizar votaciones a través de mecanismos tales como Internet. En el fondo lo que se está buscando, conveniencia aparte, es la posibilidad de realizar elecciones fáciles de organizar, de muy bajo costo, seguras y con resultados casi instantáneos.

Durante el "IV Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales", celebrado el pasado diciembre en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se presentaron distintas innovaciones de índole tecnológica, llevadas a cabo por países iberoamericanos. Si bien se expusieron aplicaciones a distintas etapas de los procesos, llama mucho la atención el gran esfuerzo tecnológico que se ha vertido en el proceso de emisión y escrutinio del voto.

Un hecho conocido de la instrumentación de sistemas electrónico- digitales en los distintos países, es que las acusaciones de fraude electoral se han trasladado a acciones realizadas fuera del entorno de estos sistemas o en su frontera. Por supuesto que los sistemas digitales conllevan su propia problemática. Por ejemplo podríamos citar las inherentes a la interfase humano máquina, puesto que como se vio en la elección pasada en los Estados Unidos, un problema en la perforación de las tarjetas de cartón realizada por los ciudadanos, que se utilizaron para alimentar los datos a las computadoras y que era un sistema ideado en los años sesenta, tuvo consecuencias sumamente graves. Por otro lado, es claro que es en esta etapa en la que fácilmente se pueden tener acusaciones de ingresos falseados de información.

Otra fuente de conflicto, por supuesto, puede generarse por caídas de sistema. A final de cuentas ninguna acción humana es inmune a errores o imponderables de la naturaleza. Sin embargo, es claro que desde el punto de vista de transparencia y oportunidad de la información, la volcadura de un automóvil con la documentación de una casilla, no se compara con la pérdida de información contenida en un sistema de cómputo. Si bien un sistema bien diseñado hace prácticamente imposible la pérdida de datos, también es cierto que en elecciones



Fotografía cortesía del Área de Cooperación Electoral de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de España

Sesión de trabajo durante el IV Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales, celebrado en diciembre de 2000 en Sta. Cruz de la Sierra, Bolivia

* Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática del IFE

“Este tipo de sistemas permite ofrecer resultados inmediatamemente después del término de la votación.”

muy competidas o controversiales, cualquier rezago en el flujo de los mismos podría invitar a acusaciones de fraude electoral. Por otro lado, es innegable que la población espera ya información prácticamente inmediata del resultado de su voto, y que la única forma de proveerla es a través de los actuales sistemas de cómputo.

Así pues, no es sorprendente que exista una enorme actividad para generar tecnología que permita ofrecer en forma casi instantánea los resultados electorales. Estos esquemas buscan además disminuir la intervención humana tanto para acelerar los procesos como para abatir la posibilidad de errores o fraude electoral. Las tecnologías deben ser robustas, auditables, con esquemas de alta disponibilidad (esto es, a prueba de caídas de sistema) y con presencia de respaldos documentales.

Uno de los sistemas presentados en el IV Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales es el que fuera utilizado en Cataluña y en Valencia para la votación y escrutinio electrónico. La idea es la utilización de tarjetas con “chip”, semejantes a las que se utilizan para llamar por teléfono. El proceso en la casilla se realiza a través de varios dispositivos controlados por una pequeña computadora. El primero verifica y muestra que la tarjeta está vacía. El segundo se encuentra en el espacio privado para votar y muestra a través de una pantalla los símbolos de los distintos partidos y se activa al tocar el emblema correspondiente en la pantalla. El tercero

consiste en el depósito físico de la tarjeta, ya con el voto grabado, en la urna especial en cuya ranura se encuentra un dispositivo lector. Al término de la votación se da una instrucción para congelar y grabar en forma permanente las bases, imprimir el resultado y transmitir en forma digital vía línea telefónica para integrar y publicar los resultados.

En el proceso de votación en el País Vasco de España se deposita en la urna un sobre que contiene la boleta del partido seleccionado. En las elecciones “manuales” o tradicionales, al momento del escrutinio se extrae de cada sobre el papel correspondiente en presencia de los funcionarios de casilla. En el proceso automatizado propuesto se sustituye el sobre por un papel alargado, con goma, que el elector dobla a lo lar-

go para mantener el secreto del voto, dejando una pestaña que trae impreso un código de barras. La urna simplemente contiene un lector de este código y lo almacena en una computadora que se encuentra a un costado. Al término del día, se le pide a la máquina que imprima el resultado y lo transmita digitalmente vía telefónica. Si por alguna razón hubiera problemas, ya sea falla del equipo, duda de su funcionamiento, presencia de alguna controversia, o cualquier otra causa, queda siempre la posibilidad de hacer el escrutinio en forma manual.

En el sistema experimentado en Venezuela, el elector emite su voto en una boleta de papel, una para todas las elecciones a decidir en ese día, mediante el tachado de óvalos que se encuentran a un lado del candidato seleccionado. La urna contiene en la entrada un lector óptico que de la misma forma que los sistemas anteriormente descritos trans-



Fotografía cortesía del Área de Cooperación Electoral de la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de España
Participantes del IV Seminario sobre Organización y Ejecución de Procesos Electorales

mite el resultado al término de la elección. En el caso de Venezuela, se permitieron centros de votación con una sola urna. De la misma forma que en el caso anterior, de ser necesario el proceso se puede realizar en forma manual.

El caso de Brasil no fue presentado, pero cabe destacar que es un sistema de votación en el que las distintas opciones se presentan por medio de una pantalla.

Este tipo de sistemas permite ofrecer resultados inmediatamente después del término de la votación. Estas tecnologías pueden ser evaluadas con base en la precisión de resultados, es decir, qué tan cerca están de ser "libres de errores". Los proponentes de estos equipos aseveran que tienen errores muy por de-

bajo de los errores humanos. Por otro lado todos los sistemas ofrecen métodos de auditoría que pueden realizarse en caso de controversia.

Siempre hay que tomar en cuenta, independientemente de consideraciones de índole político, aspectos tales como costo, existencia de infraestructura y capacitación para que los funcionarios de casilla puedan utilizar estos equipos.

El costo de los sistemas descritos oscila entre seis y diez mil dólares por casilla. Tanto el sistema catalán como el brasileño requieren de la presencia de un dispositivo al momento de emitir el voto, mientras que en el caso venezolano o del País Vasco el dispositivo se encuentra sólo en la urna.

Se afirma que estas tecnologías son "plug and play", esto es, "coné-

tése y úsese". Sin embargo es fácil adivinar que esto puede imponer dificultades muy serias al momento de instalar la casilla. Por ejemplo en el caso de Venezuela hubo que asignar a un técnico para cada una de las urnas de votación. Otro aspecto no menos problemático es la necesidad de contar con infraestructura eléctrica y telefónica en cada casilla.

Por supuesto que cada uno de estos sistemas tiene sus propios "demonios", esto es, aspectos frágiles ya sea de tecnología o de procedimiento. Así pues, la evaluación de su posible utilización debe contemplar si los beneficios derivados del incremento en transparencia, certeza y rapidez son mayores que el incremento en costo y riesgo.

LA IMPORTANCIA DEL PADRÓN ELECTORAL

OSCAR EDUARDO BADILLO GUTIÉRREZ*

La realización de elecciones libres y competitivas es una de las principales características de los regímenes democráticos contemporáneos.

En nuestro país, el desarrollo de la vida democrática se lleva a cabo bajo la salvaguarda de instituciones, procesos e instrumentos electorales que han acreditado su eficacia y confiabilidad, a fin de que la voluntad de la sociedad mexicana se manifieste fiel y cabalmente a través de la emisión de su voto.

Como se ha observado, el ejercicio de este derecho consagrado en nuestra constitución hace posible la renovación legítima, pacífica y civilizada de los órganos instituciona-

les representativos de la sociedad, integrados en los poderes ejecutivo y legislativo.

Con este fin, nuestra constitución política establece que todos los individuos de nacionalidad mexicana que hayan cumplido los 18 años de edad y tengan un modo honesto de vivir, adquieren por esa circunstancia el derecho al sufragio.

De manera complementaria, la legislación electoral dispone que, para estar en condiciones de ejercer su derecho a votar, los ciudadanos deben inscribirse en el padrón electoral e incorporarse en la lista nominal, una vez que hayan obtenido su credencial para votar con fotografía. Esos son los requisitos para

que cada ciudadano esté en aptitud de votar.

De ahí la importancia fundamental que tiene la conformación y actualización del padrón electoral para inscribir a cada ciudadano, expedirle el documento oficial que lo acredita como elector e incorporarlo en la lista nominal correspondiente a su domicilio.

En términos generales, habrá que destacar que las tareas para el Registro Federal de Electores tienen como objetivo incorporar puntualmente en el padrón electoral a los nuevos ciudadanos mexicanos que suscriban la solicitud correspondiente; actualizar en el padrón electoral los movimientos de cambio de domicilio que son

*Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores

notificados por los electores; así como tramitar aquellas solicitudes de rectificación de datos o reposición de credenciales reportadas como extravíasadas o robadas, procediendo así a expedir oportunamente las mismas.

Otra de sus acciones fundamentales es asegurar que cada ciudadano esté registrado en el padrón electoral sólo una vez; desincorporar de su base de datos aquellos registros que se refieran a personas fallecidas, que hayan perdido la nacionalidad mexicana o que tengan suspendidos sus derechos políticos por resolución judicial; todo ello con base en los documentos oficiales expedidos por las autoridades competentes.

El Registro Federal de Electores también tiene entre sus objetivos ubicar a cada ciudadano en el ámbito territorial que corresponde a su domicilio.

Al efecto, la credencial contiene, además de los datos generales de cada ciudadano, la clave de la enti-

dad federativa, del municipio, de la localidad correspondiente al domicilio del elector y de la sección electoral en que le corresponda votar.

Asimismo, conforme a la ley electoral, el Registro Federal de Electores debe entregar a los partidos políticos y exhibir a los ciudadanos las listas nominales de electores para su revisión. Estas relaciones incluyen los nombres y otros datos generales de los ciudadanos habilitados para sufragar el día de la jornada electoral.

De esta manera, cualquier ciudadano que sea incluido o excluido indebidamente de la lista nominal, tiene entonces la posibilidad de formular las reclamaciones correspondientes ante la autoridad competente.

Con estas actividades se acredita plenamente la calidad de elector y se les ubica geoelectoralmente dentro de un ámbito territorial llamado sección electoral. En cada sección electoral se ubicará una casilla a la cual tendrán que acudir los ciudadanos a votar.

Para recibir la votación en la casilla, se seleccionarán y capacitarán ciudadanos residentes de la misma sección electoral que, además, se encuentren incorporados en la lista nominal.

El día de la jornada electoral, para que puedan votar los ciudadanos deberán presentar su credencial para votar con fotografía, aparecer registrados en la lista nominal de electores y, que además, la imagen de su rostro coincida con el de la fotografía que se encuentra registrada en la credencial y en la mencionada lista nominal.

De ahí la importancia de integrar y mantener actualizado el padrón electoral como insumo básico para la preparación y organización de los comicios, siendo el instrumento fundamental para el desarrollo de un proceso electoral transparente cuyos resultados permitan la expresión de la voluntad popular y la realización de nuestra vida democrática.

DEMÓCRATAS DESDE NIÑOS

MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA*

Desde luego que la principal misión del Instituto Federal Electoral es organizar las elecciones federales con total apego a sus principios rectores: objetividad, certeza, imparcialidad y apego a la legalidad. Producir procesos electorales confiables, cuyos resultados son aceptados por todos es una meta que el IFE se trazó y que, como lo demuestran las elecciones del 2 de julio de 2000, ha cumplido a cabalidad. Sin embargo, más allá de la limpieza y la transparencia electo-

rales, el IFE se ha planteado la necesidad de incidir en la población, promoviendo la apropiación social de los principales valores, prácticas e instituciones de la democracia. Se trata, en pocas palabras, de consolidar la democracia mexicana creando una sociedad con individuos democráticos, es decir, una "democracia con demócratas".

La convicción de que la democracia y sus prácticas son algo que se aprende, que no nace por generación espontánea, y que es pro-

ducto de un desarrollo histórico-político determinado, ha llevado al IFE a diseñar e instrumentar una estrategia de educación cívica que procure transformar las conductas y la cultura política de la población en un sentido democrático, sobre todo porque estamos conscientes de la larga tradición de cultura política que ha definido la mayor parte de nuestra historia como nación independiente.

Gozar en la actualidad de un sistema electoral confiable no sig-



Fotografía: Sergio Maldonado Rosales

Casilla infantil, Xico, Veracruz

nifica que hayamos alcanzado para siempre una cultura ciudadana que impida retrocesos y garantice una convivencia social armónica. El esfuerzo para consolidar nuestro sistema democrático debe ser permanente y buscar transitar de la concepción de la democracia solamente como sistema político a la de la democracia como modo de vida. Es por ello que la educación cívica está llamada a jugar un papel fundamental, no sólo en México sino en todos los países democráticos para reproducir un sistema de valores que promueva la constante participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Las elecciones infantiles de 1997 y la Consulta Infantil y Juvenil 2000 nacen de la profunda convicción de que es preciso incidir en la conformación de una mentalidad democrática desde las etapas tempranas del aprendizaje. Sus objetivos fundamentales consistieron en acercar a la población todavía sin derecho a votar a las mecánicas y procedimientos propios de los procesos electorales, al tiempo que se pretendió familia-

rizarlos con sus derechos (el tema de 1997 fueron los derechos de los niños) y conocer sus opiniones y sentimientos, es decir, escuchar su voz, acerca de lo que piensan sobre valores y prácticas de la democracia y diversos problemas públicos (Consulta Infantil y Juvenil 2000). En este último caso se exploró la opinión de niños, niñas y adolescentes sobre temas como el ejercicio de la autoridad y el respeto a las reglas en los ámbitos de la familia, la escuela, la comunidad y el país. También se sondearon sus posiciones frente a temas tan concretos de la agenda pública como la sexualidad, las drogas, el SIDA, la violencia, las elecciones y los partidos políticos, entre otros.

Tanto en 1997 como en 2000 el IFE trabajó conjuntamente con diversas y muy variadas instituciones públicas, privadas y sociales en la organización de ambos ejercicios cívicos. Destacan el activo compromiso de UNICEF y de la Secretaría de Educación Pública, de muchas secretarías de educación y cultura estatales, de las comisiones de dere-

chos humanos nacionales y estatales y de múltiples organizaciones civiles que orientan su acción al bienestar de los niños, niñas y jóvenes del país.

Los resultados de ambas experiencias han sido ampliamente satisfactorios. Su repercusión en la conciencia nacional ha sido muy alta y han originado un importante conjunto de compromisos de trabajo colectivo en favor de la niñez y la adolescencia mexicanas. El IFE ha cumplido con ello no sólo una de sus obligaciones institucionales, consistente en promover en forma integral y directa la educación cívica, sino que también ha generado un creciente interés social por el tema de los derechos de los niños y sobre su participación como sujetos políticos. En este sentido, siempre se ha procurado que los propios niños, niñas y jóvenes sean quienes definan sus propios intereses e inquietudes como actores sociales,



Fotografía tomada de la publicación *Elecciones Infantiles, México 1997* editada por el IFE

es decir, escuchar su propia voz. La participación en ejercicios educativos de sentido democrático no puede sino convertirse en un amplio capital social y político que en el mediano y largo plazo redundará en la construcción de una ciudadanía más participativa y responsable, una ciudadanía más plenamente democrática.



Fotografía: Arturo García Campos

Niños votando durante las elecciones infantiles de 1997

ELECCIONES EN AMÉRICA DEL NORTE EN EL AÑO 2000

CARLOS NAVARRO FIERRO*

Desde una perspectiva político-electoral, el año 2000 fue especialmente significativo para los tres países que, independientemente de sus profundas asimetrías y disparidades en distintos planos, integran la región de América del Norte. Con sólo unos meses de diferencia, entre julio y noviembre, Canadá, Estados Unidos y México enmarcaron el fin de un siglo y su proyección inicial al nuevo con la celebración de elecciones nacionales. Aunque formalmente no es la primera vez en la historia reciente en que durante un mismo año las tres naciones realizan elecciones generales (la más reciente fue en 1988), no hay duda que tanto por razones simbólicas como por algunos registros específicos de

cada caso se trató de acontecimientos igualmente significativos.

Justo en el trayecto que media entre 1988 y el año 2000, México experimentó un cambio sin precedentes en las características y atributos de su régimen electoral; un proceso de reforma que modificó radicalmente las normas, instituciones, procedimientos y prácticas que rigen la organización y la contienda electoral. En este contexto, las elecciones federales del 2 de julio del 2000 reportaron además un proceso de alternancia en el poder ejecutivo sobre el que mucho se especuló, debatió y escribió por años.

En Estados Unidos, donde las elecciones se siguen con entusiasmo y se disputan con intensidad, pero usualmente sin mayores sobresaltos y

discordias, el desenlace de los comicios presidenciales del 7 de noviembre se produjo después de varios trances de intriga y suspenso que seguramente envidiaría el mejor guionista de Hollywood, volviendo a poner sobre la mesa expectativas de reforma en un régimen poco propenso a las cirugías mayores. Las elecciones parlamentarias anticipadas del 27 de noviembre en Canadá no exhibieron ningún rasgo espectacular, pero por ello mismo ratificaron los principales atributos de un régimen electoral que disfruta de grandes márgenes de confiabilidad y credibilidad.

Sobre este telón de fondo, la intención fundamental de estas notas es la de identificar y poner en perspectiva algunos rasgos distintivos

de los regímenes político-electorales de estos tres países a fin de facilitar su examen y contrastación.

Un primer registro clave y de inmediato la primera diferencia importante entre los tres países tiene que ver con su forma de gobierno. El de Canadá es de tipo parlamentario. El Primer Ministro (Jefe de Gobierno) es designado por la Cámara de los Comunes, más concretamente por el partido o coalición que detente la mayoría parlamentaria. La duración del mandato es un máximo de cinco años, pero puesto que la Cámara está sujeta a disolución y renovación anticipada, el periodo puede ser menor.

Estados Unidos y México son sistemas de tipo presidencial. El cargo es electivo, pero en el primero la elección es indirecta. En efecto, la fórmula presidencial, que incluye al vicepresidente, se elige para un periodo

de cuatro años (renovables en una sola ocasión) a través de un Colegio Electoral que se integra por 538 miembros. A tal efecto, en cada uno de los 50 estados de la Unión se elige a un número de "electores" idéntico a la suma de representantes y senadores con que cuenta en el Congreso (salvo el Distrito de Columbia que no tiene representación en el Congreso pero sí tres "electores"), quienes en una fecha predeterminada posterior a la jornada electoral se reúnen en la capital de su estado para emitir su voto en bloque por el candidato que haya obtenido el mayor número de sufragios populares en todo el estado.

Para resultar electo, se requiere de una mayoría absoluta, es decir, de 270 de los 538 "electores". De no producirse esta mayoría, la constitución dispone que la Cámara de Representantes elija entre los tres

candidatos más votados. En este caso, la representación de cada uno de los 50 estados en la Cámara cuenta con un solo voto.

En el caso de México, el presidente es elegido por sufragio popular directo y el principio de mayoría relativa o pluralidad de votos para un periodo que, desde 1928, es de seis años. Está expresamente prohibida la reelección al cargo para quien lo haya detentado antes bajo cualquier circunstancia.

Los tres países tienen un parlamento de tipo bicameral. Sin embargo, los miembros del Senado canadiense no tienen carácter electivo, son designados por el Gobernador General y el cargo es vitalicio. En el cuadro 1, que describe las características básicas del régimen político-electoral de los tres países, se especifican algunos datos relativos a la integración del Congreso.

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO ELECTORAL

	CANADA	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO
FORMA DE GOBIERNO	parlamentaria	presidencial	presidencial
DIVISIÓN POLÍTICA	10 provincias y 2 territorios	50 estados	32 entidades federativas
FORMA DE ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO	designado por el Parlamento (líder de la mayoría)	indirecta, por la mayoría absoluta de los votos de un Colegio integrado por 538 electores	directa por el principio de pluralidad o mayoría relativa
DURACIÓN DEL MANDATO	hasta cinco años con reelección inmediata	cuatro años con reelección limitada a un periodo adicional	seis años sin posibilidad de reelección
PODER LEGISLATIVO	bicameral: Cámaras de los Comunes y de Senadores	bicameral: Cámaras de Representantes y de Senadores	bicameral: Cámaras de Diputados y de Senadores
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA BAJA	301 representantes electos por mayoría simple en distritos uninominales para un periodo de hasta cinco años renovable	435 representantes electos por mayoría simple en distritos uninominales para un periodo de dos años renovable	500 diputados: 300 se eligen por mayoría simple en distritos uninominales y 200 por representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales, para un periodo de tres años no renovable de inmediato
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA ALTA	un máximo de 112 senadores designados por el Gobernador General con carácter vitalicio, a menos que presenten su dimisión por escrito	100 senadores elegidos en razón de dos por estado para un periodo de seis años renovable. Un tercio del Senado se renueva cada dos años.	128 senadores de los cuales 32 se eligen por representación proporcional en una lista nacional y 96 en razón de tres por cada entidad por los principios de mayoría y primera minoría. Todos para un periodo de seis años no renovable de inmediato.

Aunque los tres países son Estados de carácter federado, presentan sensibles diferencias en lo que concierne al régimen de distribución de competencias en materia electoral. Por una parte, en Canadá desde 1920 y en México desde 1946, la organización y conducción de las elecciones federales (en Canadá también de los referendos) están reguladas por normas de validez y aplicación en todo el país y quedan a cargo de un organismo central (federal) que se integra y opera de manera descentralizada para cubrir todo el territorio nacional.

Las 10 provincias de Canadá y las 32 entidades federativas de México son autónomas en su régimen electoral, es decir cuentan con sus propias normas e instituciones para organizar y conducir las elecciones locales.

En Estados Unidos prevalece un régimen altamente descentralizado. Salvo algunas disposiciones básicas que contempla la Constitución a propósito de la integración y renovación de los órganos de representación nacional (Presidencia y Congreso) y de algunas leyes federales en ámbitos específicos y claramente delimitados, el grueso de las atribuciones relativas a la organización y conducción de las elecciones, tanto federales como locales, está en manos de cada uno de los estados de la Unión, quienes con frecuencia delegan o transfieren una buena parte de ellas a los condados o, incluso, a algún otro tipo de instancia especializada.

Las elecciones federales no se encuentran reguladas por normas y procedimientos comunes, ni existe un organismo electoral equiparable, por sus atribuciones, al de Canadá y México. Se estima que son alrededor de 13 mil las autoridades o agencias con

atribuciones en materia electoral en todo el país. De ahí que con frecuencia resulte prácticamente imposible tan sólo dar cuenta del vasto repertorio de reglas y procedimientos utilizados para organizar las elecciones.

En Canadá, la autoridad electoral a nivel nacional es la Dirección General de Elecciones, convencio-

“Ni en Canadá ni en Estados Unidos está reconocida la figura de los partidos políticos, ni tampoco detentan, como en el caso mexicano, el monopolio para la postulación de candidatos a cargos federales.”

nalmente denominada Elecciones Canadá, institución independiente pero responsable ante la Cámara de los Comunes, que sólo tiene atribuciones de carácter administrativo, es decir, relativas a la preparación, organización y conducción de las elecciones y referendos federales. Elecciones Canadá no tiene atribuciones de carácter jurisdiccional, es decir, relativas a la resolución de controversias e impugnaciones, las cuales son atendidas y resueltas por los tribunales ordinarios.

Si bien Estados Unidos también tiene una autoridad electoral nacional, la Comisión Federal Electoral (FEC por sus siglas en inglés), sus atribuciones son en esencia de carácter administrativo y se limitan exclusivamente a la aplicación de una ley federal en materia de financiamiento de campañas. Al igual que en Canadá, no existen órganos especializados en la impartición de justicia electoral.

En el caso de México, existen dos organismos depositarios de la autoridad electoral a nivel federal. El Instituto Federal Electoral (IFE) que ejerce las atribuciones administrativas (preparación, organización y conducción de las elecciones federales) y el Tribunal Electoral, que es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y que es competente para resolver en última y definitiva instancia tanto los litigios en la materia de carácter federal, como los de carácter estatal, de ser el caso.

Ni en Canadá ni en Estados Unidos está reconocida constitucionalmente la figura de los partidos políticos, ni tampoco detentan, como en el caso mexicano, el monopolio para la postulación de candidatos a cargos federales. Sin embargo, mientras en Canadá la legislación electoral federal contempla un mecanismo opcional para el registro de los partidos nacionales que les confiere una serie de derechos y obligaciones, en el caso de Estados Unidos no existe ninguna normatividad de carácter nacional en este sentido. Es atribución de las autoridades estatales cualquier regulación relativa a la formación de los partidos políticos, pero sobre todo a los criterios y procedimientos para el registro de candidaturas y su inclusión en las papeletas de votación.

La constitución mexicana define a los partidos políticos como entidades de interés público, lo cual implica su reconocimiento como sujetos del derecho público y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo. La organización política que busque constituirse en partido político nacional debe solicitar y obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral. Con el registro se

“En los tres países existen regulaciones relativas a las condiciones de acceso a los medios de comunicación.”

convierten en sujetos de los derechos, prerrogativas y obligaciones previstas por la ley, entre los que destacan el acceder de manera permanente a la radio y la televisión y recibir financiamiento público directo.

En Canadá existen garantías de financiamiento público tanto para los partidos políticos registrados como para los candidatos individuales, aunque sólo por concepto de gastos electorales comprobados y bajo la modalidad de reembolso parcial. En el caso de Estados Unidos, la Ley Federal sobre Campañas Electorales, cuya administración es prácticamente la razón de ser de la Comisión Federal de Elecciones, regula exclusivamente



Ilustración: Ana de Gortari

Elecciones en Norteamérica en el 2000

aspectos relacionados con el financiamiento de las campañas de candidatos a la Presidencia y al Congreso.

En el caso de México, a partir de 1986, año en que se consagró su derecho a recibir financiamiento público, se ha desarrollado y perfeccionado un conjunto de disposiciones que ha tenido como propósito regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos. Por mandato constitucional, el financiamiento público debe prevalecer sobre las otras fuentes reguladas por la ley, es permanente y, como regla general, el 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido.

En los tres países existen regulaciones relativas a las condiciones de acceso a los medios de comunicación. En Canadá hay tiempos gratuitos y pagados, pero sólo aplican a los partidos políticos y durante el periodo electoral. En Estados Unidos no hay tiempos gratuitos, pero sí rige el principio de igualdad de oportunidades para los candidatos a cualquier cargo de elección popular (federal, estatal o local) durante el periodo electoral. En México se refieren estrictamente a los partidos políticos, quienes tienen acceso permanente gratuito (15 minutos mensuales, que se incrementan en periodos electorales) y son los únicos que pueden contratar tiempos comerciales en radio y televisión durante los periodos electorales.

El hecho de que en Canadá y México también existan disposiciones que

facultan a la autoridad electoral para establecer límites a los gastos que pueden erogar los contendientes durante la campaña electoral, resulta indicativo de su interés por procurar condiciones de equidad en la contienda, si sobre todo se toma en cuenta que la existencia de fuertes asimetrías en la disponibilidad de recursos es susceptible de gravitar de manera significativa en las posibilidades de captación del voto. Posibilidades que, como se advierte en muchos casos, se fincan de manera creciente en un uso intensivo y cada vez más costoso de los medios electrónicos a través de novedosas estrategias de mercadotecnia.

En el caso de Estados Unidos no existe, en rigor, ninguna disposición legal que imponga límites a los gastos que pueden ser erogados por partidos o candidatos durante las campañas a cargos de elección federal, salvo en lo que resulta aplicable la ley federal para efectos de las campañas presidenciales. Los candidatos presidenciales que aceptan beneficiarse del programa de financiamiento público administrado por la Comisión Federal de Elecciones, se obligan a no aceptar donaciones privadas para sus campañas, por lo que teóricamente se podría suponer que sus gastos quedan limitados al monto de los fondos públicos recibidos. Sin embargo, mucho se ha insistido y cuestionado la existencia de lagunas o recovecos en esa ley que permiten que las campañas presidenciales terminen beneficiándose de cuantiosas aportaciones procedentes de otras fuentes (“dinero blando”). Con todo, las campañas de los congresistas no están sujetas a ninguna restricción. Incluso, una resolución del Congreso de 1991 dejó sin efectos una disposición que res-

tringía el uso de recursos personales o familiares de un candidato para financiar su campaña.

Junto con Australia, Canadá y Estados Unidos figuran entre los países pioneros en la adopción de disposiciones que permiten y facilitan el voto de sus nacionales en el extranjero, invariablemente bajo la modalidad de voto por correspondencia. En México, una reforma constitucional y la incorporación de un artículo transitorio en la ley electoral de 1996, han abierto la posibilidad de que en el futuro y previa resolución expresa del Congreso, los mexicanos en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales.

Por lo que respecta a las elecciones del año 2000, cabe destacar que en Canadá se renovaron los 301 escaños

que integran la Cámara de los Comunes, con un índice de participación del 61.18% sobre un total de más de 21.2 millones de electores registrados, quienes contaron con más de 62 mil sitios de votación en todo el país.

En Estados Unidos se eligió Presidente (ciertamente por el margen de diferencia en el número de votos electorales más reducido en toda su historia), se renovó la totalidad de los 435 escaños de la Cámara de Representantes y un tercio de los 100 escaños del Senado, además de que hubo múltiples elecciones locales concurrentes. Las estimaciones coinciden en un índice de participación ligeramente superior al 50% de la población en edad de votar, indicador que se podría ubicar por arriba del

65% si únicamente se considera a los electores registrados (estimados en alrededor de 150 millones). Las elecciones en Oregon se realizaron totalmente por correo y en el condado de Riverside en California se aplicó el voto por computadora en todos los recintos electorales.

En México se eligió a un nuevo Presidente y se renovaron por completo la Cámara de Diputados (500) y la de Senadores (128), además de que hubo elecciones locales concurrentes en 10 entidades federativas. El porcentaje de participación en las elecciones presidenciales fue de casi 64%, ya que emitieron su voto más de 37.6 de los 58.7 millones de electores registrados, para lo cual se instalaron cerca de 115 mil sitios de votación en todo el país.

CUADRO 2
ALGUNOS ATRIBUTOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL

	CANADÁ	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA ELECTORAL	La misma ley y procedimientos para las elecciones nacionales y un órgano encargado de su aplicación. Las provincias tienen su propio régimen electoral.	No hay una ley y procedimientos comunes para las elecciones nacionales. Los estados regulan lo relativo a las elecciones nacionales y locales.	La misma ley y procedimientos para las elecciones nacionales y un órgano encargado de su aplicación. Las entidades federativas tienen su propio régimen electoral.
AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL	Elecciones Canadá, sólo tiene atribuciones para organizar y conducir elecciones y referendos federales.	Comisión Federal de Elecciones, pero sólo competente en la aplicación de la ley sobre financiamiento de campañas federales.	Instituto Federal Electoral, con todas las atribuciones para organizar y conducir las elecciones federales
SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	Tribunales ordinarios	Tribunales ordinarios y, en su caso, el Congreso.	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
EDAD PARA EL VOTO ACTIVO	18 años	18 años	18 años
REGISTRO ELECTORAL NACIONAL	Sí, es permanente y la inscripción es indispensable para votar.	No, cada estado puede imponer requisitos específicos para el registro y/o la emisión del voto	Sí, es permanente y la inscripción, junto con la credencial electoral, son indispensables para votar.

**NEW
DOCUMENT**

ID #: _____
 Country Mexico
 Year 2000-01 Language ENGLISH/SPANISH
 Copyright (IFES/Other) Intended Audience (Adult/Youth)
 Election type _____
 Material type Info Bulletin
 Notes electoral administrations, new voting and scrutiny technologies, importance of civil registry.

ELECTORAL MANAGEMENT BODIES AS INSTITUTIONS OF GOVERNANCE

RAFAEL LÓPEZ PINTOR*

A new field of study and professional practice—electoral management—is being developed as free and multi-party elections become a universal formula for accession to public power. The democratic regime has made its way everywhere in the last 25 years. First, during the 1970's in Southern Europe, then in the 1980's in Latin America and some Asian countries, and as of the end of the Cold War, in Eastern Europe, Central Asia and Africa.

Mexico has not been an exception to the progress of democracy and

sound professional electoral practices. It is precisely in this second field that the Mexican electoral authorities—IFE and TEPJF—hosted an international conference sponsored by the UNDP in order to discuss the draft of a report on “the state-of-affairs” of electoral management bodies throughout the world. The event was held in Mexico City in May, 1999. The study was published in New York by the UNDP in November, 2000. This work was revised to include the issues discussed during the conference, with the title *Electoral Management Bodies as In-*

stitutions of Governance, whose author is also the one writing this article. The foundation research was carried out under a contract of the UNDP and the International Foundation for Election Systems (IFES) in Washington. I hereby provide a short summary of that work.

As I point out in the recent version of the Electoral Dictionary published by IIDH-CAPEL, the term Electoral Management has two principal meanings: the first one in regard to the bodies in charge of conducting the election; the second one in rela-



Photographic archive, CNCS-IFE

Work group at the International Workshop of Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, held in Mexico City in May, 1999

CONTENTS

Electoral Management Bodies as Institutions of Governance	1
New Technologies for Voting and Counting of Votes	5
The Importance of the Electoral Roll	7
Democrats from Childhood	8
Elections in North America in the Year 2000.....	10

*Professor of Sociology at the Autonomous University of Madrid and Electoral Consultant for the United Nations



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

GENERAL COUNCIL

EDITORIAL BOARD

JOSÉ WOLDENBERG
President Councilor

JOSÉ BARRAGÁN
JESÚS CANTÚ
JAIME CÁRDENAS
ALONSO LUJAMBIO
GASTÓN LUKEN
MAURICIO MERINO
JACQUELINE PESCHARD
VIRGILIO RIVERA
Electoral Councilors

JORGE ZERMEÑO
RANULFO MÁRQUEZ
RICARDO MORENO
JAIME CERVANTES
ARTURO ESCOBAR Y VEGA
Councilors Representatives of the Legislative
Branch of the Union

JOSÉ CÉSAR NAVA (PAN)
JAIME VÁZQUEZ (PRI)
PABLO GÓMEZ (PRD)
RICARDO CANTÚ (PT)
SARA I. CASTELLANOS (PVEM)
JOSE GUILLERMO HERRERA (CD)
GUSTAVO RIOJAS (PSN)
ROBERTO CALDERÓN (PAS)
Representatives of the Political Parties

elecciones MÉXICO is published every six months by
the Mexican Federal Electoral Institute.

Official validation of title and contents is pending. The
content of the articles is the sole responsibility of the
authors.

1,000 copies printed

Partial or total reproduction of this document is
forbidden without the editor's written consent.

© México 1998

We welcome your opinions and suggestions
for this publication. You may contact us via
fax at: (525) 655-7012 or via e-mail at:
joseluis@ife.org.mx.

FERNANDO ZERTUCHE
Executive Secretary and
Secretary of the General Council

EDUARDO BADILLO
Executive Director of the Federal Registry of Voters

ARTURO SÁNCHEZ
Executive Director of Prerogatives and Political Parties

JAIME RIVERA
Executive Director of Electoral Organization

LILIÁN AURORA PÉREZ
Officer in Charge of the Executive Direction of the
Professional Electoral Service

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
Executive Director of Electoral Training
and Civic Education

JORGE F. ÁLVAREZ
Officer in Charge of the Executive Direction of
Administration

MARIO ESPÍNOLA
Internal Comptroller

VICTOR AVILÉS
Head of the Press Office

MANUEL CARRILLO
Head of International Affairs

ALFREDO FARID
Director of Legal Affairs

LIC. MARCO ANTONIO BAÑOS
Director of the Executive Secretariat

ing from the preparation of legal projects to the solution of claims and challenges on electoral results, including the strategic and operative planning of the process, voter registration, registration of political parties and candidates, the follow-up of the campaign, the preparation and control of electoral material, the activities of information and civic education of the voters, the training of people in charge of overseeing the voting, ballot counting and announcing results.

In Latin America, electoral management bodies as specialized organizations that are independent from the executive branch are a product of the first quarter of the twentieth century. Throughout the world, especially in emerging democracies, the trend is towards the institutionalization of permanent national bodies that are detached from the other branches. The available evidence points out that permanent administrations manages electoral processes more cost-effectively than the bodies that only have a temporary effect while the elections last. The following typology exemplifies such institutional variety.

Electoral bodies can be classified into three major categories depending on the relation and degree of institutional dependency from the executive branch. The conclusions of this classification are the following. Firstly, the organization of elections today in most countries of the world corresponds exclusively to an electoral commission, which is at least independent from the government (more than 53% of cases). In Mexico for example, the constitutional reform of 1990 established a Federal Elec-

tion to the activities required to carry out efficient elections. On the one hand, it refers to political and institutional order, and on the other, to management issues and routine procedures. In its institutional meaning, the term may encompass one or several bodies with differentiated functions that relate to elections, depending on the regions of the world, countries, constitutional tradition and political culture. In many countries in Latin America, they are called *electoral tri-*

bunals. In other areas of the world, especially in Anglo-Saxon countries and in recently created democracies, they are called *electoral commissions*. Accordingly, it is practical and conceptually useful to summarize a concept such as *electoral management* to refer to a variety of institutions and bodies whose common ground is the responsibility of conducting elections. On the other hand, electoral management encompasses administration and procedures, rang-

toral Institute as an independent commission with full responsibility for the elections and a Federal Electoral Tribunal, as a court that is in charge of electoral disputes. Secondly, following in significance and at a great distance, those countries where elections are managed by the government under the supervision of a collegiate authority (27% of the cases). Finally, only in one out of every five countries, elections are managed exclusively by the executive branch (20%); the most frequent cases in this category are those of certain islands in the Caribbean (Aruba, Grenada), the Asia-Pacific region (Sri Lanka, Fiji), Northern Europe (Denmark, Finland), the Middle East (Lebanon, Jordan) and East Africa (Burundi, Seychelles).

The structure of electoral bodies that are not integrated in the executive branch vary widely depending on the country. In some cases, they are totally or partially made up of political party representatives, either as members or as candidates upon whom the parliamentary forces have reached an agreement, as is the case in most of Latin America, Western and Eastern Europe, Africa and the Federal Election Commission of the United States. Australia and Canada, conversely, are among the few cases of age old democracies where an independent electoral management has no partisan composition. However, the independence regarding the executive branch and the neutrality of the actions of an electoral authority should not be considered as jeopardized due to the fact that the political parties are represented in the electoral bodies. What is important in order for elections to be conducted in a clean, honest and efficient



Photographic archive, CNCS-IFE

Second topical session on the use of new technologies in electoral management bodies. The participants were (from left to right) Ma. del Carmen Alanis, Executive Director of Electoral Training and Civic Education of the IFE, Mariano Fiallos, Electoral Consultant of Nicaragua, Jean Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Elections Canada, Ferdinand Rymarz, President of the National Electoral Commission of Poland, Ma. Helena Alves, Manager of the ACE project of the Economic and Social Issues Department of the United Nations, (UNDESA), Alberto Alonso, Head of Information Technologies Unit of the IFE

manner is that there be a sufficient degree of trust among the contenders and that all of them consider their interests to be best served by those who organize and manage the election. In some countries, not many, there is still confidence in government officials as electoral managers after more than a century of conflicts and struggle over the suffrage. In others that have a certain constitutional tradition, they tend to rely on judges and lawyers who are independent from any partisan affiliation. In practice, and independently from what is established by law, the independence of an electoral management body is strongly dependant on its financial autonomy; and the latter depends on the way in which the budget is planned and approved. The ideal model of financial autonomy implies that the electoral authority should develop its own budget, that the basic elements of such a budget include that it be part of the

*“ P e r m a n e n t
administrations manage
electoral processes more
cost-effectively than the
bodies that only have a
temporary effect while the
elections last.”*

ordinary budget of the nation and that it be developed directly in the parliamentary branches without interference from the executive branch, beyond the inclusion of the electoral budget in the general budgets of the country. It is worthwhile to point out that such situation of full financial autonomy is the least common, for essentially political reasons of preponderance of the executive branch. As examples of budget autonomy in systems of electoral management detached from the executive branch,

we can mention Canada and Australia, in the Anglo-Saxon world, as well as Guatemala, Costa Rica, El Salvador and Brazil in Latin America, where the budget developed by the electoral authority is automatically incorporated into the project presented by the Government, but which cannot be modified by the Government. Conversely, in those old western democracies where the organization of elections is the responsibility of the executive branch, the electoral budget is part of the routine financing of the State bodies on the basis of the balances achieved with difficulty in the political contest after many years of struggling to achieve to the transparency of the suffrage.

In the ordinary operative field, electoral management consists of the administration and the procedures to ensure the free, transparent and efficient exercise of the right to vote. Elections are management processes of massive scope since they encompass all the citizens at the same time developed step by step in a short peremptory time frame. From this perspective, the strategic and operative planning is ever more necessary in the electoral field as well, since what has to be done is coordinate a multiplicity of individual efforts in a short time and with limited resources.

Aside from the planning in regard to the organization of specific elections, the electoral management bodies have to plan their internal activity regarding permanent units in the State's apparatus. At this level of operations, the strategic and operative planning is just as necessary, and it should include in its objectives defining the forecasting of goals of ex-

pansion and of a corresponding budget for the exercise being dealt with.

As a conclusion I shall refer to the fact that at the beginning of the last quarter of the twentieth century, in 1974 there were only 39 democracies in the world. At the end of the century, elections had been conducted in more than 170 countries, which is approximately equivalent to four out of five of the existing national states. In the political context of the new democracies, electoral management has to face significant challenges both on the level of institutional development and of management and technical implications. In a fledgling state of democratization, the integrity of the suffrage has to be ensured by an electoral authority that is independent from the executive branch, and that adjusts its acts to international standards of good practice. The expansion of the competitive elections model throughout the five continents has resulted in a new reality in world politics, to which both analysts and professionals need to pay attention.

In the field of institutional development of a democratic regime, the core problem electoral management bodies have to face, now, as well as in the past, is whether the transparency of the suffrage should only rely on the executive branch, or if there is a need for external pressures and controls. Old democracies had to undergo more than a century of tension and struggle for suffrage before being able to achieve transparent and honest elections, whichever the authority that managed them was. In the scenario of recent democracies, it does not seem like we will have to wait so long to attain a similar out-



Photographic archive, CNCS-IFE

Dr. Rafael López Pintor, in the closing session of the International Workshop on Electoral Management Bodies

come. However, it seems doubtful that this can be reached without the strengthening of independent electoral authorities, well equipped both professionally and technically, that are able to mobilize in their support to political parties, mass media, and the civil society organizations that are favorable to the system of rights and freedoms.

NEW TECHNOLOGIES FOR VOTING AND COUNTING OF VOTES

ALBERTO ALONSO Y CORIA*

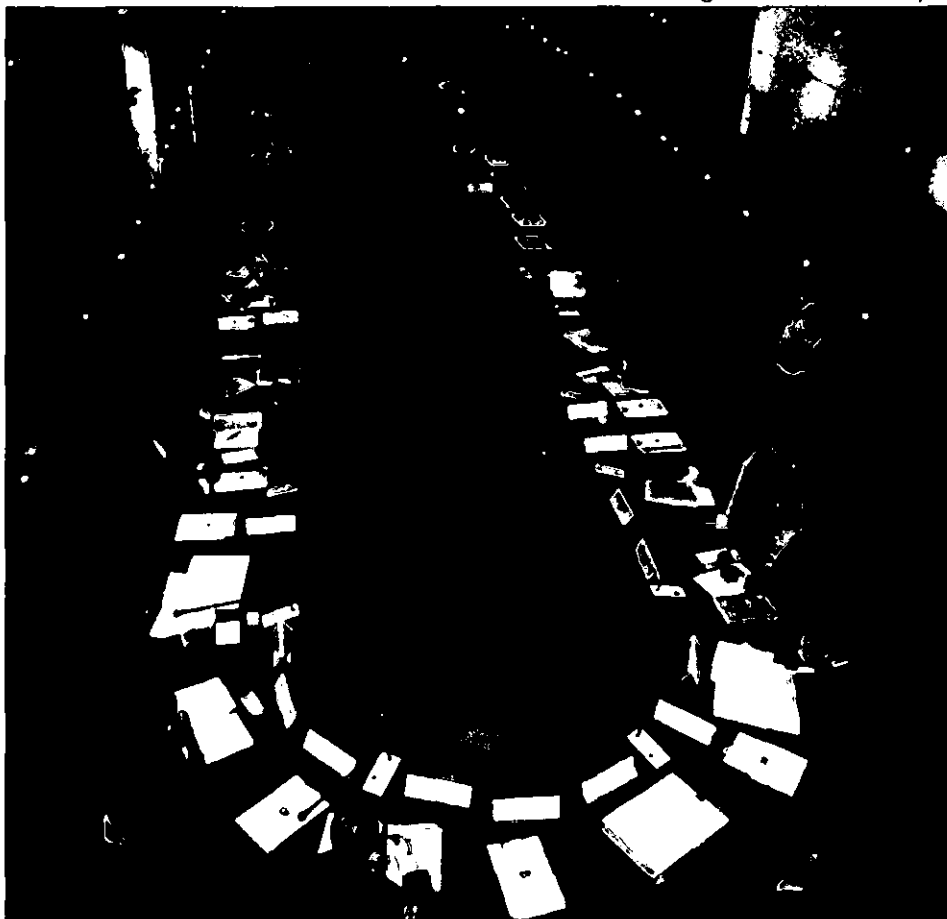
Currently, the advances in technology have allowed us to visualize new scenarios in the conduction of electoral processes. It is common for the press to propose the possibility of carrying out the elections by way of methods such as the Internet. The bottom line of this search, aside from convenience, is the possibility of conducting elections that are easy to organize, at a very low cost, that are accurate and can provide almost instant results.

In the "IV Seminar on Organization and Conduction of Election Processes", held last December in the city of Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, different technological innovations implemented by Ibero-American countries were presented. While the applications of technology at the different stages of the electoral process were presented, the great technological effort invested in the process of casting and counting of votes are noteworthy.

A well-known fact of the implementation of digital-electronic sys-

tems in different countries is that the accusations of electoral fraud have moved to the actions performed outside of these systems' environments or in their outskirts. Naturally, digital systems entail their own problems. We could quote, for example, the mistakes inherent to the human-machine interface, since, as was seen in the past election in the United States, there was a problem in the perforation of cardboard ballots used to feed data into the computers, a system which was created in the 1960's, which had very serious consequences. On the other hand, it is clear that at this stage there may be accusations of false information entries.

Another source of conflict may be the breakdown of the system. No human action is immune to errors or imponderable situations which may arise. However, from the standpoint of information opportunity and transparency, it is clear that an overturned vehicle that transports the documentation from a polling site is not comparable to the loss of information contained in a computer system. While it is practically impossible to lose information from a well designed system, it is also true that in very competed or controversial elections, any delay in the data flow could bring forth accusations of electoral fraud. On the other hand, it is undeniable that the population expects practically immediate information on the results of the voting, and the only way to provide this is through updated computer systems.



Photograph provided by the Area of Electoral Cooperation of the General Direction of Domestic Affairs of the Ministry of the Interior in Spain

Working session during the IV Seminar on Organization and Execution of Electoral Processes, held on December, 2000 in Sta. Cruz de la Sierra, Bolivia

* Head of the Information Technologies Unit at the IFE

“Such systems make it possible to offer results immediately after the close of voting.”

Thus, it is not surprising that there is an enormous activity aimed at generating technology that may provide electoral results almost instantaneously. These frameworks also seek to diminish human intervention, both to hasten the processes and to decrease the possibility of mistakes or electoral fraud. The Technology has to be solid, auditable, with high availability frameworks (that is, breakdown-proof) and with document backups.

One of the systems presented was the one used in Catalonia and Valencia for electronic voting and counting of votes. The idea is to use cards with chips similar to the ones used in telephone cards. The process at the polling site is carried out by means of several devices controlled by a small computer. The first one checks and shows that the card is empty. The second is located in the private space to vote and displays the symbols of the different parties on a screen, and is activated when the voter touches the symbol of the party he wants to vote for. The third is the physical placement of the card, with the vote already recorded in it, in the special ballot box that has a reading device in its slot. At the close of voting a certain instruction is provided to freeze and record the bases permanently, to print them and to send them digitally through a telephone line in order to incorporate and publish the results.

In the voting process in the Basque country, in Spain, an envelope that contains the ballot of the select-

ed party is deposited in the ballot box. In “manual” or traditional elections, the corresponding ballot is taken out of the envelope at the time of counting of the vote, in the presence of the polling site officials. In the proposed automated process, the envelope is substituted by a long slip of paper, with glue, that the voter folds to protect the secrecy of his vote, leaving a fringe with a printed bar code. The ballot box only contains a reading device of this code and stores it in a computer that is next to it. By the end of the day, the machine is asked to print the results and send them digitally via a telephone line. If for any reason, whether it be equipment failure, doubt of its performance, presence of any controversy,

or for any other reason, there are problems, there is always the possibility of counting the votes manually.

In the system tried in Venezuela, the voter casts his or her vote on a special paper ballot, one for all of the elections to be decided on that day, by crossing out the ovals that are next to the chosen candidate. The ballot box has an optical reader that transmits the results at the end of the election in the way previously described. In the case of Venezuela, there were voting centers with only one ballot box. Just as in the first case, the votes can be counted manually, if necessary.

The case of Brazil was not presented, but it is worthwhile mentioning that it is a voting system in which the different options are displayed on a screen.

Such systems make it possible to offer results immediately after the



Photograph provided by the Area of Electoral Cooperation of the General Direction of Domestic Affairs of the Ministry of the Interior in Spain

Participants at the IV Seminar on Organization and Execution of Electoral Processes

close of voting. These technologies may be evaluated based on the accuracy of results. They are close to being "error-free". Those who propose this type of equipment assure that its errors are fewer (by far) than human errors. Besides, all of these systems offer auditing methods, in case of controversy.

Aside from political considerations, we always have to take into account issues such as cost, existing infrastructure and training so that polling site officials may use this equipment.

The cost of the systems previously described fluctuates between six to ten thousand dollars per polling site. Both the Catalanian and the Brazilian systems require the presence of a device at the time of casting of the votes, while in the case of Venezuela or the Basque country, the device is only located in the ballot box.

These technologies are said to be "plug and play", that is, "connect and use". However, it is easy to foresee that this may impose serious difficulties at the moment of installing a polling site. For example, in the case of

Venezuela, there had to be a technician for each ballot box. Another not less conflicting issue is the need to have electricity and telephone facilities in each polling site.

Naturally, each of these systems has its own "demons", that is, weaknesses in terms of the technology or procedure used. Thus, the evaluation of their possible use must include an assessment of whether the benefits derived from an increase in transparency, certainty and speed are greater than the increase in costs and risks.

THE IMPORTANCE OF THE ELECTORAL ROLL

OSCAR EDUARDO BADILLO *

The conduction of free and competitive elections is one of the main features of contemporary democratic regimes. In our country, the development of democratic life is safeguarded by electoral institutions, processes and tools that have accredited their efficiency and reliability so that the will of the Mexican society may be faithfully and accurately expressed through the people's votes.

It has been observed that the exercise of this constitutional right allows for the legitimate, peaceful and civilized renewal of the institutional bodies that represent society and which are integrated in the Executive

and Legislative Branches. To this end, our Political Constitution sets forth that all individuals of Mexican nationality, who are 18 years of age and over and who make an honest living, are entitled to vote.

Additionally, the electoral legislation provides that, in order to be eligible to vote, the citizens must register in the Electoral Roll and must be included in the voter's list, once they have obtained their photo voting card. These are mandatory requirements so that citizens may be entitled to vote. That is why in the makeup and updating of the Electoral Roll it is crucial to enroll each and every citizen, to issue the official

document that accredits him or her as an elector and to include his or her name in the voters list that corresponds to his or her address.

Generally speaking, it is important to point out that the goals of the Federal Registry of Voters are to incorporate all new Mexican citizens that fill out the corresponding application form; the updating of the Electoral Roll with the changes of address that are notified by the electors; as well as dealing with the requests for the correction of data or replacement of voting cards that are reported as lost or stolen, thus proceeding to issuing new ones within a certain time frame.

*Executive Director of the Federal Registry of Voters

Other fundamental activities entrusted to it are: ensuring that each and every citizen is registered only once in the Electoral Roll; eliminating from its database the entries that refer to people who are dead, those who have lost the Mexican nationality or those whose political rights have been taken away by a court order; all this in accordance with official documents issued by competent authorities.

The Federal Registry of Voters is also responsible for incorporating to the database the geographic information corresponding to the citizen's home address. For that purpose, the photo voting card includes, aside from general data on each citizen, the code for the state, municipality, and location that correspond to the elector's address and to the voting site where he or she has to vote.

Likewise, according to electoral law, the Federal Registry of Voters undertakes to hand out the voters list to all the political parties and to publicly display it for the citizens in order for them to revise it. The data include the names and general information of the citizens entitled to vote on election day. Thus, all citizens who are improperly included or excluded from the voters list are entitled to express their pertinent claims before the competent authority.

With these activities, they are accredited in their capacity as electors and located geographically depending on the voting site that corresponds to the area where they live, which is called an electoral section. A polling site will be installed in each electoral section, and the voters will have to go there in order to cast their votes.

Residents of an electoral section who appear on the voters list will be selected and trained in order to receive the votes in their polling site.

On election day, citizens have to present their photo voting card, they must also be registered in the voters list and the image of their face has to match the photograph on the card and on the list, in order for them to be allowed to cast their vote.

That is why it is crucial to make up and update the Electoral Roll, as a basic element to prepare and organize elections. It is the core instrument to conduct a clear and reliable electoral process, the results of which allow the expression of the population's will and the realization of our democratic life.

DEMOCRATS FROM CHILDHOOD

MARÍA DEL CARMEN ALANIS *

The main mission entrusted to the Federal Electoral Institute is, naturally, organizing federal elections in total compliance with its ruling principles: objectivity, certainty, impartiality, independence and in accordance with legality. Producing reliable electoral processes, with results that are accepted by all is a goal that the IFE set out to achieve, and that it was in fact conscientiously achieved was demonstrated in the elections carried out on July 2, 2000.

However, beyond electoral cleanliness and transparency, the IFE's purpose is to have a bearing on the population by contributing to the development of democratic life in the country. Thus, it acknowledges the need to promote the social acquisition of the main values, practices and institutions of democracy. In a nutshell, the endeavor has the objective of consolidating democracy in Mexico, and thus contributing to the education of a society with democratic in-

dividuals, a "democracy with democrats".

The conviction that democracy and its practices are learned, that they are not spontaneously generated, and that they are a product of a historical and political evolution, has led the IFE to design and implement a civic education strategy that intends to transform the political culture and behavior of the population in terms of democracy. This is mainly due to the fact that we are aware of

*Executive Director of Electoral Training and Civic Education



Polling Station for Children, Xico, Veracruz

Photo: Sergio Maldonado Rosado

the long tradition of authoritarian political culture that has defined the lengthiest portion of our history as an independent nation.

The fact that we currently enjoy a reliable electoral system does not mean that we have permanently attained a civic culture that prevents backward steps and guarantees a harmonious social coexistence. The effort to consolidate our democratic system needs to be permanent in order to move from the concept of democracy as nothing more than a political system to democracy as a lifestyle. That is why civic education is destined to play a fundamental role not only in Mexico, but in all democratic countries, reproducing a value system that promotes the constant participation of citizens in public affairs.

The Children's elections in 1997 and the Children and Youth Survey 2000 stemmed from the profound conviction that it is necessary to have a bearing on the makeup of a demand

procedures typical of the electoral processes. At the same time, it made boys, girls, and youths aware of their rights (the topic dealt with in 1997 was the rights of children) and it was a mechanism to get to know their opinions and feelings, that is, to listen to what they think about the values and practices of democracy and several public problems (Children and Youth Survey 2000). In the latter case we explored the opinions of boys, girls, and teenagers on issues such as the exercise of authority and the respect of regulations within the family, the school, the community and the country. They were also asked to state their position on very concrete subjects in the public agenda such as sexuality, drugs, AIDS, violence, the elections and political parties, among others.

Both in 1997 and the year 2000, the IFE worked together with several public, private and social institution in the organization of both civic exercises. The active commitment of UNICEF and of the Ministry of Public

Education are noteworthy, as well as the efforts carried out by several state education and culture agencies, by national and state human rights commissions and by many civic organizations that direct their actions towards the welfare of boys, girls and youths in the country.

The results of both experiences have been widely satisfactory. Its impact in national awareness has been very high and has generated a significant set of commitments of collaborative efforts on behalf of Mexican children and teenagers. The IFE has not only complied with one of its institutional responsibilities, which consists of promoting civic education in an overall and direct fashion, but it has also generated growing social interest in the topic of children's rights and their participation as political subjects. In this regard, it has always been intended that the girls, boys and



Photograph taken from the book *Children's Elections, Mexico 1997*, published by the IFE

youths themselves be the ones to define their own interests and concerns as social acts, that is, to listen to their own voice. Participation in educational exercises of a democratic nature can only become a valuable political and social asset which will result, in the middle and long term, in the construction of a more responsible and involved citizenry, a citizenry that is more fully democratic.



Photo: Arturo García Campos

Children Voting in the Children's Election in 1997

ELECTIONS IN NORTH AMERICA IN THE YEAR 2000

CARLOS NAVARRO FIERRO*

From a political-electoral perspective, the year 2000 was especially meaningful for the three countries which, aside from their deep asymmetries and disparities, make up the North American region. Within a period of a few months, between July and November, Canada, the United States and Mexico framed the end of a century and its initial projection towards the new one with the conduction of their national elections. Although formally it is not the first time in recent history that the three nations conduct general elections in the same year (the most recent occasion was in 1988), there is no doubt that due to symbolic reasons as well as facts specific to each case the events were equally significant.

Between 1988 and the year 2000, Mexico's electoral regime went through an unprecedented change in its features and attributes; a process of reform that radically modified the regulations, institutions, procedures and practices that rule the organization and the political contests themselves. In this context, the federal elections carried out on July 2, 2000 also brought forth a process of alternation in the Executive Branch which had for years raised much speculation, debate and writings on the subject.

In the United States, where elections are followed with enthusiasm and are intently discussed, but usually without jolts or discord, the outcome of the presidential election con-

ducted on November 7 was settled after several bouts of intrigue and suspense which would be coveted by the best script-writer in Hollywood, and which lay out expectations of reform in a regime that is not prone to major surgeries. The early parliamentary elections on November 27 in Canada did not display any spectacular feature, thus ratifying the main features of an electoral regime that enjoys great reliability and credibility.

Before this backdrop, the fundamental purpose of these notes is to identify and put into perspective some distinct features of the political and electoral regimes of these three countries in order to facilitate the assessment and analysis of their differences.

*Director of Electoral Studies and Political Agreement of the International Affairs Unit of the Federal Electoral Institute

A first key element and the first evident significant difference among the three countries is related to their governments' regimes. The Canadian government is parliamentary. The Prime Minister (Head of Government) is appointed by the Lower Chamber, more specifically by the party or coalition that holds the parliamentary majority. The length of his term of office is a maximum period of five years, but due to the fact that the Chamber may be subjected to dissolution and early renewal, the period may be shorter.

The United States and Mexico are presidential systems. The position has an elective nature, but in the first case, the election is indirect. In fact, the presidential formula, which includes

the Vice-president, is elected for a four year term (only renewable once) by means of an Electoral College made up of 538 members. For this purpose, a number of "voters" identical to the sum of Representatives and Senators that make up the Congress is elected in each of the fifty states of the Union (except in the District of Columbia, which has no representation in Congress, but has three "voters").

In order to be elected, the candidate needs an absolute majority of votes, that is, 270 out of 538 "voters". If the majority does not amount to this figure, the Constitution establishes that the Chamber of Representatives must choose from among the three candidates who got the most votes. In this case, the representation of each of the

50 states in the Chamber is entitled to only one vote.

In the case of Mexico, the President is elected for a six year term through direct popular vote and the principle of relative majority or plurality of votes (as of 1928). Re-election is strictly forbidden for whoever has held office previously and under any circumstance or condition.

The three countries are ruled by bicameral parliaments. However, the members of the Canadian Senate are not elected by the public. They are appointed by the Governor General and the position is held for life. Chart 1, which refers to the basic features of the political and electoral regime of the three countries, shows some data regarding the makeup of the Congress.

CHART 1
BASIC FEATURES OF THE POLITICAL AND ELECTORAL REGIME

	CANADÁ	UNITED STATES	MÉXICO
FORM OF GOVERNMENT	Parliamentary	Presidential	Presidential
POLITICAL DIVISION	10 provinces and 2 territories	50 states	32 states
ELECTION OF THE HEAD OF GOVERNMENT	Appointed by the Parliament (majority leader)	Indirect voting, by absolute majority of votes of a College made up of 538 electors	Direct voting by the principle of plurality or relative majority
TERM OF OFFICE	Up to five years with immediate re-election	Four years with re-election limited to an additional term	Six years without possibility of re-election
LEGISLATIVE BRANCH	Bicameral: House of Commons and Senate	Bicameral: House of Representatives and Senate	Bicameral: Lower Chamber and Senate
MAKEUP OF THE LOWER CHAMBER	301 Representatives elected by simple majority in single member districts for a renewable period of up to five years.	435 Representatives elected by simple majority in single member districts for a renewable period of up to two years.	500 Lower Chamber members: 300 are elected by simple majority in single member districts and 200 by proportional representation in five multi-member districts for a period of three years that is not immediately renewable.
MAKEUP OF THE UPPER CHAMBER	A maximum of 112 Senators appointed by the Governor General. The post is held for life, unless a resignation in writing is submitted.	100 Senators elected at a ratio of two per state for a renewable period of six years. A third of the Senate is renewed every two years.	128 Senators of which 32 are elected by proportional representation in a national list and 96 at a ratio of three per state by the principles of majority and first minority. The terms of office last six years and are not immediately renewable.

Although the three countries are federal states, they present noticeable differences regarding the laws of distribution of jurisdictions in electoral matters. On one hand, the organization and conduction of federal elections since 1920 in Canada and since 1946 in Mexico (including the referendums in the case of Canada) are ruled by regulations which are valid and applicable throughout the country and which are in charge of a central (federal) body that is made up and operated in a decentralized fashion to cover all the country.

The ten provinces of Canada and the 32 states in Mexico are autonomous in their election regimes, that is to say, they abide by their own regulations and institutions to organize and conduct local elections.

A highly decentralized regime prevails in the United States. Except for some basic provisions set forth by the Constitution regarding the makeup and renewal of the national representative bodies (Presidency and Congress) and of some federal laws dealing with specific subject matter and which have limitations that are clearly established, most of the attributions related to the organization and conduction of elections, both federal and local, lie in the hands of each of the states of the Union, which frequently devolve or transfer a significant part of them to the counties or even to some other kinds of specialized bodies.

Federal elections are not regulated by common rules and procedures, neither is there a comparable electoral body, in terms of its attributions, to those of Canada and Mexico. There are approximately 13,000 authorities or agencies that have attributions in

electoral matters throughout the country. That is why it is frequently impossible to describe the wide array of rules and procedures used in the organization of elections.

In Canada, the electoral authority on a national level is the Office of the Chief Electoral Officer, commonly known as Elections Canada, an independent institution that is accountable to the Lower Chamber. It only has administrative attributions, that is, those related to the preparation, organization and conduction of federal referendums and elections. Elections Canada does not have juridical attributions, that is to say, those related to deciding on controversies and challenges, which shall be settled by ordinary courts.

“Political parties are not constitutionally recognized either in Canada or in the United States. They do not have, as is the case of Mexico, the monopoly on the nomination of candidates for federal offices.”

While the United States has a national electoral authority, the Federal Elections Commission (FEC), its attributions are essentially concerned with management and are limited exclusively to the enforcement of a federal law regarding the financing of campaigns. In the same way as in Canada, there are no specialized bodies in charge of administering electoral justice.

In the case of Mexico, there are two bodies upon which the electoral

authority rests on a federal level. The Federal Electoral Institute (IFE) which exercises functions regarding management (preparation, organization and conduction of federal elections) and the Electoral Tribunal, which is a specialized body of the Judicial Branch of the Federation, and which has attributions in issuing a final judgment in the litigations on matters of a federal nature and, if applicable, on those regarding the states.

Political parties are not constitutionally recognized either in Canada or in the United States. They do not have, as is the case of Mexico, the monopoly on the nomination of candidates for federal offices. However, while in Canada the federal electoral legislation provides an optional mechanism for the registration of national parties which grants them a series of rights and obligations, in the case of the United States there are no regulations of a national nature in this regard. The state authorities are in charge of issuing any regulation regarding the makeup of political parties, but above all, they are in charge of defining the criteria and procedures to register the candidates and to include them in the ballots.

The Mexican Constitution defines political parties as entities of public interest, which implies their acknowledgement as legal persons and the consequent obligation of the State to guarantee the necessary conditions for their development. A political organization that wishes to make up a national political party has to request and obtain its registration before the Federal Electoral Institute. Once it obtains this registration, it becomes entitled to the rights, prerogatives and obligations provided by the law,

“In the three countries there are provisions that empower the electoral authority to set limits to the expenses that the contenders may pay for during the electoral campaign .”

among which are the permanent access to radio and television, as well as to direct public financing.

In Canada there are guarantees of public financing both for registered political parties and for individual candidates, although only for electoral expenses and under the model of partial reimbursement. In the case of the United States, the Federal Law on Electoral Campaigns, whose administration is practically the *raison d'être* of the Federal Elections Commission, only regulates the issues related to the campaign financing of candidates to the Presidency and the Congress.

In the case of Mexico, as of 1986, year in which the right to receive public financing was established, a set of provisions have been developed and perfected with the purpose of regulating more and more clearly, accurately and thoroughly the financial regime of the political parties. According to the Constitution, public financing must prevail over other sources regulated by law, it is permanent and, as a general rule 30% is distributed in an equal manner and 70% according to the percentage of votes obtained by each party.

The three countries have regulations related to the conditions of access to the mass media. In Canada there is both free and paid access, but this only applies to the political parties and during the election period. In the United States there is no free access, but it is regulated ac-

ording to the principle of equal opportunity for candidates to any position of public office (federal, state, or local) during the voting period. In Mexico regulations are strictly limited to the political parties, which have permanent free access (15 minutes a month, a period which increases during election periods) and they are the only ones that can hire commercial time in radio and television during elections.

The fact that in Canada and Mexico there are also provisions that empower the electoral authority to set limits to the expenses that the contenders may pay for during the electoral campaign is an indication of their interest in achieving conditions of equality in the contest, especially if we take into consideration that the existence of strong disparities in the availability of resources is prone to have a significant bearing on the possibilities of gaining votes. Possibilities that, as seen in many cases, are based more and more on an intensive and each time more expensive use of electronic media through innovative marketing strategies.

Strictly speaking, there is no legal provision in the United States that sets limits to the expenses that can be incurred by the parties or candidates during the campaigns in charge of the federal election, except to that in which the federal law is applicable for what concerns the presidential campaigns. The candi-

dates for the presidency who accept to benefit from the program of public financing managed by the Federal Elections Commission are forced to reject private donations for their campaigns, for which in theory it could be presumed that their expenses amount to the public funds received. However, there have been many questions surrounding the existence of gaps in this law that allow presidential campaigns to receive substantial contributions from other sources (“soft money”). In spite of this, the campaigns for Congress are not subjected to any restraints. In fact, a judgment issued by the Congress in 1991 declared void a provision that restricted the use of personal or family resources by a candidate to finance his campaign.



Illustration: Ana de Gortari

Elections in North America in the Year 2000

Alongside Australia, Canada and the United States are among the pioneer countries in adopting provisions that allow and facilitate the vote of their citizens abroad, invariably under the mode of voting by mail. In Mexico, a constitutional reform and the inclusion of a provisional article in the electoral law of 1996 have opened the possibility that in the future and with a judgment issued by Congress, Mexicans abroad will be allowed to vote in the presidential election.

Regarding the elections of the year 2000 in Canada, it is noteworthy that 301 seats that make up the House of Commons were renewed, with a voter participation index of

61.18% upon a total of more than 21.2 million registered electors, who were able to attend more than 62 thousand voting sites throughout the country.

In the United States, the President was elected (certainly by the narrowest margin in the number of votes in all of its history), all the seats of the House of Representatives and a third of the 100 seats in the Senate were renewed, aside from the fact that multiple local elections were conducted simultaneously. Estimates coincide in a turnout slightly above 50% of the population entitled to vote, an index that could be set above 65% if we only include registered electors (150 million

people, approximately). The elections in Oregon were totally conducted by mail and the method of voting by computer was applied in all polling sites at the Riverside County in California.

In Mexico, a new President was elected and the Senate (128 seats and Lower Chamber (500 seats) were totally renewed. Local elections were simultaneously conducted in 10 states. The percentage of participation in the presidential election was of 64%, since more than 37.6 out of the 58.7 million registered electors cast their vote, for which purpose almost 115 thousand polling sites were installed throughout the country.

CHART 2
SOME ATTRIBUTIONS OF THE ELECTORAL REGIME

	CANADA	UNITED STATES	MEXICO
DISTRIBUTION OF JURISDICTION IN ELECTORAL MATTERS	The same law and procedures for national elections and a body in charge of its enforcement. The provinces have their own electoral regime.	There are no common procedures or law for national elections. The states rule on everything regarding national and local elections.	The same law and procedures for national elections and a body in charge of its enforcement. The states have their own electoral regime.
NATIONAL ELECTORAL AUTHORITY	Elections Canada, only has attributions to organize and conduct federal referendums and elections	Federal Elections Commission, only has legal attributions to enforce the law in what concerns federal campaign financing	Federal Electoral Institute, with all the attributions to organize and conduct federal elections
SETTLEMENT OF CHALLENGES	Common courts	Common courts and the Congress, if applicable	Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation
AGE FOR ACTIVE VOTING	18 years of age	18 years of age	18 years of age
NATIONAL ELECTORAL REGISTRY	Yes, it is permanent and registration is necessary for voting.	No, each state can set specific requirements for registration and/or casting of votes	Yes, it is permanent. A registration, as well as a photo voting card, are necessary for voting.