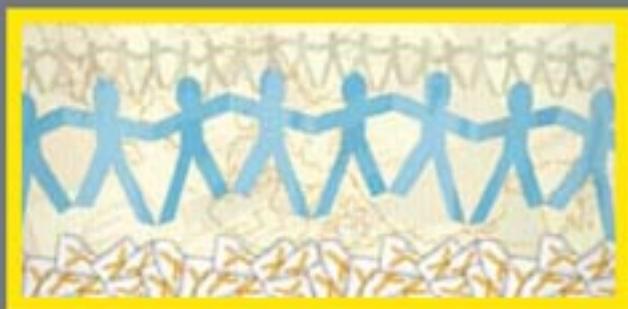


Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana



Eber Betanzos

Macarita Elizondo

Mayarí Forno

Sergio Ortiz Leroux

Arturo Sánchez

Leonardo Valdés Zurita

10



CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
Consejeros electorales FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO
BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Secretario ejecutivo BERNARDO VALLE MONROY

Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

| | |
|--------------------------------------|---|
| PARTIDO ACCIÓN NACIONAL | Propietario: JUAN DUEÑAS MORALES Suplente: ELSY LILIAN ROMERO CONTRERAS |
| PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL | Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ Suplente: ENRIQUE ÁLVAREZ RAYA |
| PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA | Propietario: MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES Suplente: JOSÉ ANTONIO ALEMÁN GARCÍA |
| PARTIDO DEL TRABAJO | Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ Suplente: ÓSCAR FRANCISCO CORONADO PASTRANA |
| PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO | Propietaria: ZULY FERIA VALENCIA Suplente: SAMUEL RODRÍGUEZ TORRES |
| CONVERGENCIA | Propietario: ÓSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA |
| NUEVA ALIANZA | Propietaria: HERANDENY SÁNCHEZ SAUCEDO Suplente: JORGE HERNÁNDEZ MORALES |

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

| | |
|--------------------------------------|--|
| PARTIDO ACCIÓN NACIONAL | Propietario: MAURICIO TABE ECHARTEA Suplente: FERNANDO RODRÍGUEZ DOVAL |
| PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL | Propietario: EMILIANO AGUILAR ESQUIVEL Suplente: ALICIA VIRGINIA TÉLLEZ SÁNCHEZ |
| PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA | Propietario: ARMANDO JIMÉNEZ HERNÁNDEZ Suplente: VÍCTOR HUGO ROMO GUERRA |
| PARTIDO DEL TRABAJO | Propietario: JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA Suplente: JUAN PABLO PÉREZ MEJÍA |
| PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO | Propietario: RAÚL ANTONIO NAVA VEGA Suplente: NORBERTO ASCENCIO SOLÍS CRUZ |

Eber Betanzos
Macarita Elizondo
Mayarí Forno
Sergio Ortiz Leroux
Arturo Sánchez
Leonardo Valdés Zurita

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

PRESIDENTA

Consejera electoral CARLA A. HUMPHREY JORDAN

INTEGRANTES

Consejero electoral FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

RAÚL RICARDO ZÚÑIGA SILVA, director ejecutivo

Coordinación: Dulce Alejandra Camacho Ortiz

Corrección de estilo: Susana Garaiz, analista correctora de estilo

Formación: Ricardo Vázquez Ortega, analista diseñador

Autores: Eber Betanzos, Macarita Elizondo, Mayarí Forno, Sergio Ortiz Leroux, Arturo Sánchez,
Leonardo Valdés Zurita

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan
14386 México, D.F.
www.iedf.org.mx

Primera edición electrónica, diciembre de 2010

ISBN:968-5505-52-7 (colección)

ISBN:978-607-7582-93-9

Hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

Índice

| | |
|--|-----|
| Presentación | 9 |
| ¿Derechos o participación? El debate entre el liberalismo y el republicanismo sobre la noción de ciudadanía | 21 |
| Cuatro reflexiones sobre la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía en México | 53 |
| La ciudadanía activa como elemento sustantivo de los procesos electorales | 85 |
| Justicia alternativa electoral | 131 |
| El papel de la FEPADE en la construcción democrática de México | 165 |
| Los autores | 181 |

Presentación

I

La democracia, cualquiera que sea la concepción que se adopte al respecto, presupone la participación ciudadana como un elemento central. Ya sea en su versión *mínima* –sufragar– o en algunas más exigentes –participación como *decisión*–, el sistema democrático hace descansar su legitimidad en la posibilidad de que la voluntad ciudadana forme parte de los insumos del sistema.

Existe, pues, una estrecha relación entre los conceptos *participación*, *ciudadanía* y *democracia*. La afirmación anterior, no obstante, es baladí en tanto no se discute la connotación de cada uno de dichos conceptos. ¿Qué debemos entender por participación ciudadana como elemento indispensable de la democracia? Incuestionablemente, ello dependerá de la concepción de democracia que adoptemos. Las posibles respuestas son variadas, contrarias y generan, siguiendo a Gallie,¹ discusiones interminables, derivadas de la condición evaluativa y abierta del concepto de-

¹ Véase W. B. Gallie, *Conceptos esencialmente impugnados*, trad. Gustavo Ortiz Millán, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

mocracia. Como concepto esencialmente impugnado, en ésta el aspecto de la participación ciudadana será de una importancia relativa según el sentido en que el término democracia sea utilizado.

Desde la versión minimalista, la participación ciudadana que requiere la democracia moderna se simplifica en el voto, (o en la posibilidad del voto, pasivo o activo). Así, tomar parte en la democracia representa, fundamentalmente, elegir. De este modo, el modelo democrático, en la versión representativa, presupone un ciudadano sin vocación para lo público; dedicado a sus intereses privados por decisión. De él se reclama el sufragio (actividad ya de por sí exigente y paradójica, según la versión del individuo racional y estratégico). La advertencia, entonces, es para aquellos teóricos, legisladores o planificadores de la política y de las políticas públicas: es riesgoso pretender exigir, solicitar o necesitar algo más de este ciudadano egoísta, para quien incluso la emisión del voto es una actividad demasiado exigente. En este sentido, la democracia requiere una participación mínima; la concepción de la ciudadanía es liberal y el modelo democrático resultante es fundamentalmente representativo.

En el extremo opuesto aparece el modelo de la democracia participativa. Desde esta perspectiva, el ciudadano se hace libre en la asamblea y por su participación en ella, en la decisión de lo público; se hace igual en la medida en la que puede proponer y hacer uso de la voz en las decisiones públicas; el poder del *demos* es decisión, directa y determinante en los asuntos públicos. Desde este ángulo, tomar parte es mucho más que elegir un representante (la figura de la representación democrática es de cuño moderno; la democracia antigua y clásica, la ateniense, es del siglo de Pericles). El ciudadano es centro y vértice del modelo; pero se trata, por supuesto, de un ciudadano muy distinto al moderno. El antiguo ciudadano de la *polis* griega era el que, liberado de las limitaciones de lo privado, era capaz de elevarse a una condición

suprema de libertad en la política; el individuo era en tanto lo era para lo público.² (Respecto de los alcances de estos modelos –visualizados a la luz de la evolución histórica del concepto ciudadanía–, el artículo de Ortiz Leroux contenido en este volumen es, sin duda, muy ilustrativo.)

Así pues, ¿qué modelo democrático hemos de preferir? O, en otras palabras, ¿cuál es la concepción de la democracia que hemos de adoptar? ¿Sobre qué concepción es recomendable que autoridades o gobernantes desarrollen la política y diseñen instituciones? La solución implica mucho más que una respuesta epistemológica en el ámbito de lo que es verdadero o falso. La postura es política y valorativa, determinante de una serie de consecuencias importantes en el ámbito no sólo teórico sino práctico. Por supuesto que esta presentación no es el espacio para emprender siquiera el debate –ya muchos libros han sido escritos al respecto y el problema aún merodea en la interminable discusión filosófica–. No obstante, esas preguntas, de forma explícita o presupuesta, aparecen en cada uno de los artículos que integran el volumen 2010 de la Colección Sinergia de este año. Al recorrer sus páginas, el lector podrá, si lo desea, perfilar su postura o, quizá, discutir con los autores la que ya posee.

II

La Ciudad de México ha retomado en este año 2010 la apuesta por la democracia participativa. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una nueva ley en la materia, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de este año. Con fundamento en dicha

² En palabras de Jaeger: “La *politeia* en el sentido griego no significa sólo, como en el moderno, la constitución del Estado, sino la vida entera de la *polis*, en tanto que se halla determinada por ella [...] el influjo de la *polis*, como espíritu universal, penetra profundamente en la orientación entera de la vida humana”. Werner Jaeger, *Paideia: los ideales de la cultura griega*, 2ª ed., trad. Joaquín Xirau, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

ley, el Instituto Electoral del Distrito Federal organizó el pasado 24 de octubre la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, los primeros dos órganos de representación ciudadana electos en la última década. De conformidad con la misma ley, el resto de dichos órganos (comités ciudadanos delegacionales y representantes de manzana) deberán quedar integrados, en su mayoría, para el mes de marzo del año siguiente.

En cada uno de estos órganos se ha depositado el inicio de un nuevo proyecto en materia de participación ciudadana; a ellos corresponderá impulsar la apuesta por una democracia más abierta y quizá más dependiente de la toma de decisiones públicas por parte de los ciudadanos. Los augurios no son demoledores; pero tampoco parece un propósito de simple ejecución. Comenzar su análisis requiere, sin duda alguna, intentar responder la pregunta de cuál es el perfil de los ciudadanos a quienes se atribuye encarnar el desarrollo del proyecto.

En 1 775 colonias y 40 pueblos originarios en la Ciudad de México se eligieron 1 733 comités ciudadanos y consejos de los pueblos; siete más surgirán de elecciones extraordinarias el 19 de diciembre. La participación en la elección abierta de dichos órganos alcanzó 8.9% de la lista nominal.³ Los datos arrojados por el *Informe 2010* de Latinobarómetro⁴ destacan que en México el porcentaje de la población que prefiere la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno es 49 (siete puntos porcentuales arriba de los resultados del mismo reporte en 2009, pero 14 abajo del nivel más alto, 63%, en

³ Véase Instituto Electoral del Distrito Federal, *Informe final de los cómputos totales de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 27 de octubre de 2010.

⁴ Disponible en la página de Internet http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LATINOBAROMETRO_2010.pdf (consultada el 13 de diciembre de 2010).

2002).⁵ No obstante lo anterior, nuestro país es, con Brasil, uno de los dos que cuenta con la mayor cantidad de población que otorga una baja legitimidad a la democracia. Para 54% de la población mexicana, la política es complicada; al acudir a las urnas, sólo 25% dice sentir satisfacción al emitir su voto.

El perfil del ciudadano común que arrojan estos datos dista mucho del ideal republicano: ciudadanos poco preocupados por lo público; comprometidos con una democracia, sí, pero según un modelo que sobrevive a pesar de que los ciudadanos no encuentran satisfacción en emitir su voto y consideran complicada la política. ¿Quiénes son entonces los ciudadanos? Ciudadanos liberales y con cierta aversión a lo público, derivado, quizá, de la sinergia del propio modelo representativo.

No obstante lo anterior, las responsabilidades que la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* establece para los órganos de representación ciudadana son muchas; su cumplimiento en tiempo y forma constituirá un reto por demás exigente. Si a lo anterior agregamos un diseño institucional que no está preparado para dar cabida a las decisiones y acciones generadas a través de los instrumentos de participación creados, o para facilitar el accionar de tales órganos, entonces es posible afirmar que los cambios requeridos en las instituciones y en sus políticas públicas son urgentes.

Como parte de las atribuciones novedosas que establece la normatividad local en materia de participación ciudadana se encuentra el presupuesto participativo. Éste constituye un monto de recursos, entre 1 y 3% del presupuesto anual de las delegaciones en el Distrito Federal, que se prevé sea planeado y ejercido a través de la colaboración de diversos órganos ciudadanos (comités ciudadanos, consejos de los pueblos, consejos ciudadanos delegacionales y jefes de manzana) y mediante diversos

⁵ *Ibid*, p. 43.

instrumentos de participación: asambleas ciudadanas, consultas públicas y colaboración ciudadana. El procedimiento es complejo y requiere de una serie de adecuaciones a la estructura administrativa delegacional y del Gobierno del Distrito Federal. Requiere, además, tiempo y un esfuerzo considerable por parte de los ciudadanos que honorariamente fungen como integrantes de los órganos de representación ciudadana recién creados.

A dicha atribución debe agregarse un buen número más. Los comités ciudadanos, por ejemplo, deben sesionar una vez al mes,⁶ participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia; conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios públicos prestados por la administración pública del Distrito Federal; convocar a asambleas ciudadanas cada tres meses; organizar la elección de los representantes de manzana en su colonia a través de la celebración de asambleas ciudadanas por manzana,⁷ entre otras.

Al respecto, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha comenzado un proceso permanente e importante de capacitación y difusión. El texto que ahora se presenta constituye una actividad más, que pretende contribuir a la comprensión de la participación ciudadana, sus impli-

⁶ Véanse los artículos 158, párrafo primero; 93, fracciones V y VIII; y 89, párrafo primero, de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

⁷ La obligación relativa a la elección de representantes de manzana constituye una carga especialmente compleja para los comités ciudadanos; implica, teóricamente al menos, organizar una asamblea por cada manzana de su colonia. Ahora bien, de acuerdo con información de la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, en la Ciudad de México existen 68 804 manzanas. Ello implicaría que, en promedio, cada comité ciudadano deberá celebrar para el mes de marzo de 2011 aproximadamente 39 asambleas ciudadanas para elegir a igual número de representantes. El promedio es ya comprometedor; lo es aún más si se revisa que una colonia de la Ciudad de México, según la fuente ya citada, puede contar hasta con 353 manzanas. Por supuesto, pensar que un comité ciudadano –conformado por un máximo de nueve personas– realice en alrededor de tres meses a partir de su instalación 22 asambleas semanales, resulta por demás exigente.

caciones y sus posibilidades para enriquecer la vida democrática de nuestra ciudad. En el ámbito teórico, pero también político y administrativo, implica transitar localmente hacia un nuevo modelo democrático.

III

El volumen 2010 de la Colección Sinergia está conformado por textos de reconocidos expertos que analizan diversas facetas, concepciones y problemas de la participación ciudadana. Cada uno de ellos presupone y transita entre diversas concepciones de la democracia y, con ellas, del valor y los requerimientos de la participación de los ciudadanos para el funcionamiento y la calidad del sistema.

El texto de Ortiz Leroux analiza la participación desde los modelos republicano y liberal de la ciudadanía. Como parte de sus conclusiones, el autor propone un interesante modelo ecléctico de ciudadanía a fin de equilibrar los requerimientos del modelo republicano (un ciudadano virtuoso, dispuesto para lo público y que cumple con sus deberes ciudadanos como una “práctica cotidiana de la ley”) y del modelo liberal (un ciudadano preocupado por el respeto y goce de los derechos fundamentalmente civiles y políticos). Así, Ortiz Leroux presenta posibles respuestas a la pregunta: ¿puede el Estado obligar al individuo a ser ciudadano? Su tesis es que “la condición de posibilidad para garantizar efectivamente los derechos [típicamente liberales] reposaría en la más amplia participación de los ciudadanos en la cosa pública”. Así, avanza en la defensa de la perspectiva republicana y afirma que “una democracia sin ciudadanía sería todo menos una democracia”.

El trabajo de Sánchez y Forno, por su parte, presupone un sentido más estricto de la participación ciudadana. Los autores analizan la figura de la participación en el marco electoral: participación en el voto, partici-

pación en la capacitación electoral, participación en la integración de las casillas. En este tenor, siguiendo a los autores, “los tiempos de elecciones pueden ser vistos como espacios de la acción afirmativa de la ciudadanía”.

En este sentido, el trabajo “La ciudadanía activa como elemento sustantivo de los procesos electorales” constituye un importante análisis de la votación en nuestro país. Aunado a lo anterior, estudia el papel que juega la ciudadanización del proceso electoral mexicano, en el que “la participación de los ciudadanos no se limita al día de la elección, sino que forma parte de los mecanismos propios de la organización de las elecciones”, ya sea como consejeros electorales, como capacitadores-asistentes, funcionarios de casilla u observadores. En esta materia, según hacen constar los autores, la participación ciudadana arroja en cada elección un mapa electoral diferente, en el que el propio sistema atrae a los ciudadanos a una acción conjunta, para que mediante su participación activa sea posible la limpieza de las elecciones.

Valdés Zurita nos presenta un prisma distinto a través del cual analizar y valorar la participación ciudadana. Su trabajo presupone una delicada *transición* respecto del modelo de ciudadanía defendido por Ortiz Leroux. Vincula participación ciudadana y ejercicio de la ciudadanía, entendiendo por ésta “el ejercicio de derechos y la participación informada en los asuntos públicos”. El autor analiza, además, el tema de la representación como elemento fundamental para evaluar la calidad de la democracia mexicana. Previene claramente respecto de que el diseño institucional que garantiza la apertura política o la certeza en el sufragio no corresponde necesariamente con un aumento significativo en la participación ciudadana (al menos en las urnas). Si bien el concepto de ciudadanía que establece el autor es muy cercano al modelo liberal (como la capacidad de gozar de derechos civiles y políticos), en el transcurso de su trabajo parece trasladarse hacia un modelo republicano cuando afirma que en los últimos años “nos ocupamos de adecuar las instituciones para

transitar a la democracia, pero se marginó la importancia de transformar la perspectiva de los ciudadanos para ampliar su poder e influir en las ‘decisiones públicas’, y poner en práctica el mandato constitucional de que la democracia sea una forma de vida”.

Frente a aquellos que sostienen el desencanto de los mexicanos con la democracia, Valdés Zurita afirma que la crisis debe ser interpretada más como problemas de representatividad o “incipiente ciudadanía” que como una preferencia por parte de los ciudadanos por una forma de gobierno distinta de la democracia.

Existe, pues, según el autor, un problema con la calidad de la representación política; no obstante, los esfuerzos por construir formas de participación ciudadana directa no han arrojado, ni en el Distrito Federal ni en Veracruz, resultados demasiado alentadores. Parecería, señala Valdés Zurita, que los ciudadanos aún no encuentran suficiente interés en la toma de decisiones directas: parece que éstos consideraran que “tales decisiones son competencia de quienes han sido elegidos por el voto popular”.

En relación con el diagnóstico el autor afirma que “los mecanismos de democracia directa pueden ser vistos como suplementos o auxiliares en la consolidación de un sistema democrático”. Así, la apuesta del autor es por la educación cívica, en la que “construir ciudadanía significa contribuir al acercamiento de la política a los ciudadanos”. Este aspecto, concluye, es “el complemento de los arreglos institucionales que en los últimos 30 años nos han permitido transitar a la democracia”.

Las posibilidades de la participación ciudadana que analiza Elizondo Gasperín, por su parte, avanzan en una línea novedosa: la resolución de conflictos a través de métodos alternativos al sistema adversarial tradicional. La construcción de una justicia alternativa electoral, afirma la autora, constituye una posibilidad para los ciudadanos de acceder a una justicia pronta y expedita a través de una cultura de paz, diálogo,

tolerancia y respeto a los otros. Es, además, “un paso adelante en el horizonte de la cultura democrática que busca la corresponsabilidad en la construcción de la ciudadanía”.

El concepto de democracia presupuesto por Elizondo Gasperín es, nuevamente, uno que requiere más que ciudadanos electores. La posibilidad de que los ciudadanos tomen parte activa en la resolución de ciertos conflictos en materia electoral, a través de una revaloración de la negociación y del valor de la palabra, sigue la autora, puede redundar en una ética de paz.

De este modo, la búsqueda, el reconocimiento y el desarrollo de medios alternos para la solución de conflictos electorales, además de paliar la sobrecarga del trabajo judicial, permitirían a los involucrados aquilatar la importancia de valores democráticos indispensables: la celebración de acuerdos, apreciar los intereses personales del otro en una cultura de ganar-ganar. En este tenor, la autora perfila las condiciones que posibilitan el uso de medios alternativos de resolución de conflictos en materia laboral-electoral, así como respecto de conflictos típicos en la vida interna de los partidos políticos. El trabajo abre una línea de investigación rica y profunda: la posibilidad de construir ciudadanía a partir de la participación del ciudadano en la resolución de problemas y conflictos en los que se ve involucrado, acordando y consensuando, como un medio complementario a los procedimientos jurisdiccionales electorales; como un instrumento más para “profundizar en la paz social”.

El artículo de Betanzos Torres, finalmente, enfatiza profundamente, quizá en un aspecto apenas inicial, la necesidad de avanzar en el diseño de nuevas instituciones para el fortalecimiento democrático. En lo local, según parece, el trabajo del autor podría constituir una sugerencia firme a fin de que se comience a pensar en instrumentos institucionales diversos para responder, a todo lo largo y profundo de la administración política del Distrito Federal, a un modelo que cambia, o pretende cambiar,

el rumbo democrático de la entidad hacia horizontes sustancialmente distintos. Parafraseando la cita de North hecha por Betanzos Torres, es menester que la estructura administrativa local se transforme al son de una interacción democrática diversa que a su vez garantice cada vez más la eficiencia de dicha estructura.

Las obligaciones a cargo tanto de los diversos órganos de representación ciudadana –que refería con anterioridad– como de las autoridades locales son amplísimas; el rediseño institucional es urgente, pero debe ser, al mismo tiempo, responsable y cuidadosamente meditado. Retomando ahora la cita de Przeworski hecha por el mismo Betanzos: “Lo que hace a las democracias sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño”. En este sentido, la línea de investigación que asume el autor será un reto a quienes piensan y proponen reformas políticas y electorales en el Distrito Federal.

IV

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* constituye, pues, una nueva apuesta por la construcción de una democracia participativa en la Ciudad. Los retos son exigentes y tienen como correlato indispensable la búsqueda de una ciudadanía comprometida con lo público, consciente de la importancia de su participación, responsable de sus deberes y dispuesta a entregarse a la política más allá de la mera emisión del sufragio.

Por supuesto, el éxito de la propuesta legislativa, cualquiera que ésta sea, no puede depender únicamente del quehacer de los ciudadanos. Los funcionarios públicos obligados deben conocer y reconocer lo necesario de la opinión de los gobernados en la toma de ciertas decisiones. La apuesta, según la propia Ley, es por una mejor gobernanza en la Ciudad de México. Puede constituirse a su vez como una herramienta para redu-

cir los déficits en la representación política y, con ello, elevar los niveles de satisfacción ciudadana respecto de la democracia.

El cambio de actitud es, pues, una relación bidireccional entre ciudadanos y funcionarios públicos y representantes políticos. A fin de facilitararlo, debe emprenderse, a su vez, un rediseño de diversas instituciones y procedimientos, capaces de recibir, procesar y hacer frente a las demandas ciudadanas surgidas de los diversos órganos e instrumentos de participación ciudadana derivados de la Ley.

En este tenor, el éxito del modelo dependerá de la estrecha colaboración entre la ciudadanía y las autoridades en la materia: el Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. La recompensa esperada es ambiciosa y digna de esfuerzo: una democracia mejor, más incluyente, con una mejor representación; una ciudadanía con más y mejores derechos; un gobierno sustancialmente más democrático. Para decirlo con Zovatto, “si deseamos avanzar en pro de una democracia de calidad, no basta con ser electos democráticamente, importa y mucho, asimismo, gobernar democráticamente”.¹

CARLA A. HUMPHREY JORDAN

¹ Véase Latinobarómetro, *Informe 2010, op. cit.*, p. 58.

¿Derechos o participación? El debate entre el liberalismo y el republicanismo sobre la noción de ciudadanía

Sergio Ortiz Leroux

INTRODUCCIÓN

La noción de ciudadanía tiene un extraordinario éxito entre los principales cultivadores de la ciencia política, la sociología política y la filosofía política contemporáneas. En el caso de la ciencia política, se afirma que la resurrección de una ciudadanía autónoma, consciente y participativa constituye uno de los prerrequisitos básicos para transitar de un régimen autoritario a uno democrático o para consolidar un régimen propiamente democrático. Sin la emergencia de una ciudadanía activa y participativa, se presume, las transiciones a la democracia en América Latina y en la Europa del Este de finales del siglo pasado se hubieran visto detenidas o abortadas, dado que la intensidad y los alcances del proceso de cambio político dependen no solamente de la voluntad de transformación de las élites políticas sino de la activación de las energías ciudadanas. En la sociología política, se argumenta que la conquista de los derechos fundamentales o humanos (civiles, políticos y sociales) constituyó en su momento uno de los elementos característicos que facilitaron la integración de las sociedades modernas a partir de la diferenciación de sus principales estructuras y funciones. La Modernidad es resultado, entre otras co

sas, de un largo proceso de racionalización del derecho y de formalización de los componentes cívico, político y social de la ciudadanía, los cuales permitieron distinguir la esfera de la sociedad del ámbito del Estado y del mercado. En la teoría política, por su parte, se sostiene comúnmente que el núcleo central de la teoría democrática clásica y moderna descansa precisamente en el principio de ciudadanía. Las diferencias entre los modelos elitistas y participativos de la democracia radican en el mayor o menor peso que se otorga al protagonismo de las asociaciones ciudadanas de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones políticas. Lo cierto, más allá de cualquier prurito academicista, es que el concepto de ciudadanía aparece como una suerte de término paraguas que le ofrece cobertura teórica a diferentes escuelas, enfoques y paradigmas de las ciencias sociales contemporáneas.

En esta ocasión no podremos detenernos a reconocer y discutir las diferentes lecturas e interpretaciones disciplinares que se han realizado sobre la noción de ciudadanía. Esa es una tarea que excede por mucho los propósitos de este trabajo. Nos concentraremos, por el contrario, en un asunto más específico pero no por ello menos importante: el debate teórico-político entre el liberalismo y el republicanismo sobre la noción de ciudadanía. Cada una de estas tradiciones del pensamiento político ofrece respuestas distintas a preguntas clave, como las siguientes: ¿cuáles son los elementos constitutivos de la noción moderna de ciudadanía?, ¿qué derechos y qué deberes tienen aquellos que son reconocidos como ciudadanos?, ¿qué papel juega la participación en la constitución de la ciudadanía?, ¿qué formas de participación ciudadana admite la democracia moderna? Tales respuestas se traducen, entre otras cosas, en modelos normativos distintos sobre el concepto de ciudadanía. No es nuestro interés el profundizar aquí en los alcances y limitaciones, en las fortalezas y las debilidades de los modelos liberal y republicano de ciudadanía, sino en todo caso presentar los rasgos principales de cada

uno de estos modelos normativos a fin de explorar posteriormente las dificultades que supone el poner acento exclusivamente en uno solo de los elementos constitutivos de la noción de ciudadanía en demérito de otro u otros de sus elementos distintivos. Nuestra hipótesis de trabajo consiste en defender un proyecto de ciudadanía liberal-republicano –o, si se quiere, republicano-liberal– que incorpore tanto el elemento de los derechos, propio del liberalismo, como el elemento de la participación, propio del republicanismo.

Para llevar a buen puerto este trabajo, en un primer momento exploraremos los elementos constitutivos de la noción de ciudadanía y la relación singular que se establece entre cada uno de ellos; en un segundo y un tercer momentos estudiaremos los rasgos principales del modelo liberal y el republicano de ciudadanía; en un cuarto momento, analizaremos los principales dilemas que aparecen al contraponer el elemento de los derechos, propio del liberalismo, con el principio de participación, característico del republicanismo. Finalmente, pero no al último, en las conclusiones presentaremos una clave de lectura que nos lleve a edificar un proyecto de ciudadanía liberal-republicano sustentado tanto en el elemento de los derechos como en el de la participación.

LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA: ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN MÍNIMA

El concepto de ciudadanía tiene una larga historia desde la Esparta antigua hasta nuestros días. En las diferentes épocas históricas, esta forma de identidad sociopolítica no ha permanecido estable sino ha presentado diferentes metamorfosis.¹ En efecto, la lucha, conquista y defensa de la

¹ Derek Heater distingue cinco formas principales de ciudadanía que los seres humanos, en tanto que animales sociopolíticos, podemos llegar a experimentar, y que se encuentran en los sistemas feudal, monárquico, tiránico, nacional y ciudadano, respectivamente.

autonomía, la igualdad y la libertad de los seres humanos han repercutido necesariamente en los alcances emancipatorios de la figura histórica de la ciudadanía. De ahí que no pueda enunciarse una definición universal e intemporal del concepto de ciudadanía. Por el contrario, el significado de ciudadanía y la delimitación precisa de aquellos que adquieren el estatuto de ciudadanos varían según el lugar y el momento histórico. Entre el ciudadano de la Grecia antigua y el ciudadano de las sociedades contemporáneas, por ejemplo, existen diferencias que no pueden obviarse. La primera de ellas, el espacio territorial de ejercicio de la condición ciudadana: la ciudad-Estado en el primer caso, el Estado nación y la aldea global en el segundo caso.

Sin embargo, y a pesar de las dificultades confesas, es posible identificar un conjunto de rasgos básicos que están presentes en las diversas concepciones de ciudadanía. Esencialmente, la idea de ciudadanía se compone de tres elementos: *pertenencia*, *derechos* y *participación*. En efecto, un ciudadano es una persona que –para decirlo de una vez en pocas pala-

Cada una de estas formas nace de una relación básica entre los miembros de una sociedad, que supone que cada individuo ostenta un estatus, un sentimiento hacia la relación, y que sabe comportarse de manera apropiada en ese contexto. Así, la relación feudal era de tipo jerárquico, y el estatus estaba definido por los vínculos entre vasallo y señor. En un sistema monárquico, el único dirigente (el monarca) se distingue claramente del resto de los habitantes de la sociedad, que se convierten en sus súbditos y de los que espera muestren lealtad a la figura real. En la tiranía, entendida como una forma de gobierno de una sola persona que actúa en su propio beneficio, la posición del individuo se degrada aún más, con el único propósito de apoyar al régimen tiránico. Por su parte, cuando los individuos se identifican con la nación, están reconociendo su condición de miembros de un grupo cultural. El sentimiento que se asocia comúnmente a esta forma de identidad es el de amor por el país y sus tradiciones. Finalmente, la ciudadanía, que se define como la relación de un individuo no con otro individuo (como era el caso de los sistemas feudal, monárquico y tiránico) ni con un grupo (como ocurre con la noción de nación), sino básicamente con la idea de Estado. La identidad cívica se consagra, según Heater, en los derechos otorgados por el Estado a los ciudadanos individuales y en las obligaciones que éstos deben cumplir. Véase Derek Heater, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007, pp. 11-13.

bras– *pertenece* plenamente a su comunidad política, que tiene en virtud de ello ciertos *derechos* (y, posiblemente, los deberes correspondientes) y que toma *parte activa* de algún modo en la vida pública.² La parte de los *derechos* del ciudadano está estrechamente vinculada con la *pertenencia* a una colectividad política efectiva. Quien no pertenece a una determinada comunidad política (como una ciudad-Estado, un Estado nacional o una unión o federación de Estados) no goza de ellos en su totalidad o en alguna de sus partes. Por ello, la figura titular de los derechos es el *ciudadano* (de ahí la expresión “derechos ciudadanos”) y no el individuo o el hombre (de aquí la expresión “derechos del hombre”). La *participación*, por su parte, se considera un recurso fundamental para conquistar nuevos derechos o, en su caso, conservar y/o profundizar los derechos que ya han sido garantizados por una ley positiva, ya que la conciencia del derecho por parte de los ciudadanos excede, como se puede intuir, a su propio reconocimiento jurídico.³

Sin embargo, la relación entre los tres elementos constitutivos de la ciudadanía no es automática ni progresiva, sino problemática. En efecto, el modo en que se conjugan esos elementos, y la importancia relativa que se atribuye a algún u otro elemento (*pertenencia*, *derechos* o *participación*) en un contexto específico, determinan el concepto de ciudadanía

² Véase Javier Peña, “La ciudadanía”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 215-245.

³ Para el filósofo francés Claude Lefort la democracia se instituye a partir del reconocimiento del derecho a tener derechos. Si la esencia del régimen totalitario es no admitir estos derechos –ya que eso implicaría una suerte de haraquiri–, la esencia de la democracia es afirmarlos en un vértigo sin principio ni fin. Lefort señala que la eficacia simbólica de los derechos humanos como principios generadores de democracia radica en que éstos aparecen ligados a la conciencia de los derechos en conjunto. Su importancia descansa no sólo en su objetivación jurídica –lo cual, dicho sea de paso, no es menor– sino sobre todo en la adhesión que provocan entre los hombres. Véase Claude Lefort, “Derechos del hombre y política”, en *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1990, pp. 9-36.

mantenido y las formas de ciudadanía que resulten acreditadas. Así, por ejemplo, la *tradición liberal*⁴ pone énfasis en el lenguaje de los derechos (modelo liberal de ciudadanía), mientras la *tradición republicana*⁵ lo hace

⁴ Para los fines de este trabajo, identificamos al liberalismo como una tradición que se caracteriza a grandes rasgos por defender un modelo de Estado mínimo y una idea negativa de libertad. Sin embargo, hay que advertir que el liberalismo no es una doctrina homogénea. Por el contrario, es un movimiento de ideas que pasa a través de diversos autores como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, por citar sólo a los clásicos. Los aspectos fundamentales de la doctrina liberal son el económico y el político. Como teoría económica, el liberalismo o “liberismo” es partidario de la economía de mercado; como teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible, es decir, del Estado mínimo. La relación entre las dos teorías es evidente; sin embargo, las dos teorías son independientes y es conveniente considerarlas por separado. Véase Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 89-91. Si esto es cierto, entonces, podemos identificar, en términos generales, dos grandes vertientes del pensamiento liberal contemporáneo: por una parte, un liberalismo progresista o igualitario representado por autores como John Rawls o Ronald Dworkin, y un liberalismo conservador o “libertario” identificado con autores como Robert Nozick y Friedrich A. Hayek. La primera vertiente desarrolla el problema de la igualdad dentro de la doctrina liberal; la segunda defiende un concepto ilimitado de libertad.

⁵ El republicanismo es una doctrina de la política que goza de una larga tradición que se remonta a la Antigüedad grecolatina. Al respecto, pueden identificarse, por lo menos, cuatro grandes tradiciones en el pensamiento republicano: a) el nacimiento de la tradición republicana; b) la Roma republicana; c) las ciudades medievales y renacentistas italianas; y d) el republicanismo en la Independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa. En sus orígenes, el republicanismo estuvo asociado a la defensa del gobierno mixto frente a las formas puras de gobierno. Un gobierno mixto basado en la ley, asegura Aristóteles en *La Política*, proporcionaría estabilidad, equilibrio, libertad y justicia al Estado. El modelo constitucional más notorio de esta modalidad de republicanismo fue el de la República romana (segundo momento) con su sistema de cónsules, Senado y tribunos del pueblo. Sólo esta constitución permitió equilibrar los intereses de uno, de pocos y de muchos en un gobierno mixto en el cual concurren elementos democráticos, aristocráticos y monárquicos. El tercer momento de la tradición republicana está representado por las ciudades medievales y renacentistas italianas, que adquirieron la condición de ciudades-Estado independientes, dotadas de constituciones escritas que garantizaban su propio sistema de elección y de autogobierno. Su valor histórico radica en que desafiaron la idea dominante de que el poder adquiere su legitimidad de la gracia de Dios. De ahí que sirvieran de ejemplo para todos aquellos que luchaban en contra de la tiranía y las monarquías absolutas en distintos momentos de la historia moderna europea. Finalmen-

en los elementos de la participación, los deberes ciudadanos y el compromiso con la comunidad (modelo republicano de ciudadanía).⁶ Incluso, algunos autores liberales radicales (los llamados “libertarios”, como Robert Nozick y Friedrich A. Hayek) recuperan una idea de ciudadanía que privilegia el aspecto de los derechos y las libertades, y menosprecia y, en el extremo, desconoce los deberes del ciudadano para con la comunidad política. Nadie me puede obligar, sostienen los libertarios, a hacer algo por la comunidad que yo no quiera hacer por mi propia voluntad. Y, al contrario, muchos republicanos radicales (socialistas) recuperan un modelo de ciudadanía construido más sobre una idea de participación y pertenencia a la comunidad política que de derechos cuyo titular es el individuo y no la comunidad. Es más, los derechos del hombre y del ciudadano son vistos de manera negativa por ciertas corrientes socialistas que abrevan del marxismo, ya que han sido clasificados dentro del rubro de los derechos formales, burgueses, que en última instancia disimulan un sistema de dominación que se define real y definitivamente en el nivel

te, se encuentra la tradición republicana ligada a la era de las revoluciones modernas. En la Independencia de los Estados Unidos, *Los Federalistas* rechazaron completamente los principios clásicos de libertad política, virtud cívica y participación política de los ciudadanos como fundamentos centrales de la república, sustituyéndolos por las “virtudes institucionales” que permiten crear un sistema de control y balance del gobierno. De ahí en adelante, el rasgo fundamental de toda república será la representación política a través de elecciones periódicas. Mención aparte merece el republicanismo democrático de Jefferson, quien proponía la organización de un modelo de república agraria, que fuera el caldo de cultivo para la obtención de buenos ciudadanos. En la Revolución Francesa, por su parte, el republicanismo jacobino encabezado por Robespierre, recupera las fuentes antiguas de la república democrática a fin de construir un modelo de democracia directa que garantice el gobierno del pueblo y para el pueblo, eliminando con ello toda forma de divorcio entre representantes y representados. En este proyecto se actualiza una noción de libertad vinculada estrechamente con las condiciones materiales de vida. Véase Ángel Rivero, “El discurso republicano”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 59-64.

⁶ El comunitarismo, por su parte, pone acento en la identidad y la pertenencia (modelo comunitarista de ciudadanía).

de las relaciones de producción y propiedad, y de las relaciones de fuerza entre las clases sociales.⁷ Pasemos ahora a analizar cada uno de esos modelos normativos.

MODELO LIBERAL DE CIUDADANÍA

El liberalismo plantea un modelo de ciudadanía sustentado en la idea de que ésta es fundamentalmente un estatus de derechos que se confiere a los que son miembros con plenos derechos de una comunidad política. El estatus específico de ciudadano hace acreedores a sus titulares a ciertos derechos, los cuales se adquieren no por el hecho de ser un humano, como los derechos humanos o derechos del hombre, sino por el hecho de ser un miembro de la *polis*, es decir, por pertenecer al Estado o comunidad política.

Thomas H. Marshall, introductor de la teoría contemporánea de la ciudadanía,⁸ distingue tres tipos de derechos que, históricamente, se han

⁷ El propio Karl Marx, en *La cuestión judía*, señala que los derechos del hombre no son otros que los derechos del hombre egoísta, del miembro de la sociedad burguesa: “*Les droits de l’homme*, los derechos humanos, se distinguen en cuanto tales de los *droits du citoyen*, los derechos políticos. ¿Quién es ese *homme* distinto del *citoyen*? Ni más ni menos que el miembro de la sociedad burguesa. ¿Por qué se llama “hombre”, hombre a secas? ¿Por qué se llaman sus derechos derechos humanos? ¿Cómo explicar este hecho? Por la relación entre el Estado político y la sociedad burguesa, por lo que es la misma emancipación política (...) Constatemos ante todo el hecho de que, a diferencia de los *droits du citoyen*, los llamados derechos humanos, los *droits de l’homme*, no son otra cosa que los derechos del miembro de la sociedad burguesa, es decir del hombre egoísta, separado del hombre y de la comunidad”. Véase Karl Marx, “La cuestión judía”, en *Manuscritos de París. Anuarios francoalemanes de 1844*, Barcelona, Crítica (Obras de Marx y Engels 5), 1978, pp. 194-195 (cursivas del autor).

⁸ Para Thomas H. Marshall, el titular de los derechos fundamentales es el ciudadano y no el individuo o el hombre a secas. El concepto de ciudadanía es conveniente, según sus defensores, ya que vincula los derechos –o, mejor dicho, las pretensiones reivindicadas como derechos por los individuos– a la pertenencia de estos mismos individuos a una

establecido de forma sucesiva: a) *derechos civiles* o los derechos necesarios para la libertad individual: libertad personal, de pensamiento y expresión, propiedad, etcétera; b) *derechos políticos*, que permiten participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros; y c) *derechos sociales*, que abarcan todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Es la garantía del disfrute de esos derechos lo que realmente hace que alguien pueda considerarse miembro pleno de la sociedad.

El componente *cívico* o civil de la ciudadanía consiste en el conjunto de derechos individuales (propiedad, comunicación, religión, reunión, asociación, manifestación, creencia, asamblea, etcétera) que garantizan formas de acción ciudadana autónomas respecto al Estado. Se trata de libertades llamadas “negativas”, derechos de libertad individuales, que se afirman precisamente no en el Estado sino frente o contra el mismo. Su función, entonces, consiste en estabilizar a lo largo del tiempo el proceso de diferenciación entre el individuo y el Estado a partir de una lógica de no interferencia estatal en las actividades propias del individuo. Así lo expresa Isaiah Berlin: “Normalmente se dice que yo soy libre en la medida en que ningún hombre ni ningún grupo de hombres *interfieren* en mi

comunidad determinada. Por ello se habla de “derechos de ciudadanía” y no de “derechos individuales” o de “derechos del hombre”. Son derechos que le corresponden al individuo en tanto ciudadano y no al individuo u hombre en cuanto tal. Sin embargo, para Michelangelo Bovero, esta representación es errónea, y el error se remonta a la propia teoría de la ciudadanía de Marshall, quien usa “ciudadanía” como término genérico que encierra tres especies de derechos (civiles, políticos y sociales) y no como término específico que se refiere exclusivamente a la especie de los derechos políticos, con la consecuencia de que no se distingue correctamente la diferente naturaleza de las diversas especies de derechos. Por ahora no voy a profundizar en esta interesante discusión. Véase Michelangelo Bovero, “Ciudadanía y derechos humanos”, traducción de José Fernández Santillán, mimeo, 2005.

actividad. En este sentido, la libertad (negativa) es, simplemente, el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros”.⁹

Por su parte, el componente o la fase *política* de la ciudadanía se refiere a los derechos políticos de igual participación en el ejercicio del poder colectivo. En palabras de Talcott Parsons: “aunque los derechos legales de la primera fase (civiles) protegían los intentos por influir en el gobierno, sobre todo mediante los derechos de reunión y la libertad de prensa, en la siguiente fase se institucionalizaron derechos positivos para participar en la selección de dirigentes gubernamentales, por medio de los privilegios”.¹⁰ El conjunto de derechos políticos implica tanto la *participación* indirecta en el gobierno representativo por medio del derecho al sufragio,¹¹ como los derechos para influir en las decisiones políticas.

Finalmente, pero no al último, el tercer componente principal de la ciudadanía, *el social*, lo representa:

El “interés social” por el “bienestar” de los ciudadanos, considerado como de responsabilidad pública. Mientras que los derechos legales y los privilegios respaldan las capacidades para actuar de manera autónoma en la posición de ciudadanía, el componente social se ocupa de proporcionar *oportunidades* realistas para poder ejercer esos derechos. Por consiguiente se trata de asegurar que las masas de la población tengan a su disposición adecuados niveles mínimos de “vida”, atención médica y educación.¹²

⁹ Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 220 (cursivas mías).

¹⁰ Talcott Parsons, *El sistema de las sociedades modernas*, México, Editorial Trillas, 1974, p. 33.

¹¹ El derecho al sufragio no siempre ha sido universal. En un primer momento, el sufragio estaba limitado a los propietarios (sufragio censatario); más tarde se extendió a propietarios y no propietarios pero continuaron excluidas del mismo las mujeres; posteriormente se reconoció el sufragio femenino y más tarde se incorporó el derecho al voto de los jóvenes. De suerte que la universalización del sufragio no es gratuita, sino es resultado de la lucha por la participación política de los muchos y diversos en los asuntos de interés público.

¹² Talcott Parsons, *op. cit.*, p. 34 (cursivas mías).

Los componentes sociales de la ciudadanía consisten en un conjunto de “recursos” o “capacidades”¹³ que se requieren para garantizar la vigencia de los derechos civiles y políticos. Su interés es defender una versión genuina de la “igualdad de oportunidades”. Sin esa modalidad de igualdad, los derechos de los miembros de la sociedad no pasan de ser un simple postulado normativo o una carta de buenas intenciones que no alcanzan a materializarse en la realidad concreta.

Empero, en clave liberal, la ciudadanía se compone, principalmente, de dos de las dimensiones enunciadas anteriormente por el sociólogo inglés: la civil y la política. La noción de ciudadanía social es cuestionada por la mayoría de los pensadores liberales,¹⁴ especialmente por los “libertarios”, porque las prestaciones incluidas en la figura de derechos sociales no tienen consistencia teórica (en tanto derechos), pues se trata más bien de servicios sociales, prestaciones ofrecidas discrecionalmente por el sistema político, que generalmente atentan contra las libertades y la autonomía de los individuos.

¹³ La idea de ciudadanía social como capacidad es deudora de la filosofía política de Amartya Sen. Para el economista y filósofo hindú, la igualdad es la posibilidad de desarrollar ciertas capacidades y ciertos funcionamientos. Por capacidad entiende la libertad que tiene una persona para elegir entre diferentes formas de vida. Un funcionamiento, por su parte, es un logro de una persona, lo que él o ella puede hacer y ser. Su idea de libertad, por tanto, no es negativa sino positiva, ya que le interesa no solamente lo que las personas no deben hacer sino también, y sobre todo, lo que pueden hacer y ser. Desde esta perspectiva, la pobreza no sólo puede explicarse a partir de la desigualdad del ingreso o la renta, sino a partir de la privación de las capacidades. Véase Paulette Dieterlen y José Gómez de León, “Diversidad humana, libertad y capacidades en la obra de Amartya Sen”, en *Metapolítica*, México, vol. 3, núm. 10, 1999, pp. 339-351.

¹⁴ No todos los autores liberales comparten esta idea. Para la vertiente del *liberalismo igualitario*, representada por autores como John Rawls y Ronald Dworkin, no existiría incompatibilidad entre los componentes civil, político y social de la ciudadanía. Por el contrario, dicha vertiente liberal se hace cargo del problema de la igualdad de condiciones sin renunciar al principio de la libertad civil y política. De ahí que para los liberales igualitaristas sea necesario recuperar una noción integral de ciudadanía que recupere sus tres componentes. Para profundizar en estas discusiones, valdría la pena revisar, de J. Rawls, *Teoría de la justicia* (México, Fondo de Cultura Económica, 1979) y, de R. Dworkin, *Los derechos en serio* (Barcelona, Ariel, 1984).

El liberalismo, recordemos, es una doctrina individualista tanto metodológica como axiológicamente. De ahí que la doctrina liberal de la ciudadanía se articule a partir del reconocimiento del carácter universal de los derechos del individuo y de su autonomía moral. Para el liberalismo, el hombre antecede a la sociedad y no es la sociedad la que antecede al hombre. Su naturaleza, por tanto, no es política –como presupone Aristóteles con la imagen del *zoon politikon*– sino prepolítica, metapolítica o, en su caso, apolítica. Las partes siempre anteceden y son cualitativamente superiores al todo. El hombre como individuo se emancipa de toda forma de comunidad ya que su sentido de pertenencia ya no se deposita en la dimensión de lo colectivo. Dicha figura de hombre “abstracto”, de individuo sustancia, está dotada de autonomía moral¹⁵ y revestida de derechos naturales inalienables,¹⁶ rasgos en los que se cifra su dignidad individual.¹⁷

La actitud del ciudadano liberal frente a la política, en tanto que titular de derechos y de autonomía moral, es más bien negativa y defensiva.

¹⁵ La idea liberal de autonomía moral del individuo es deudora del proyecto de la Ilustración. En “¿Qué es la ilustración” (1744), Kant sostiene que “*La ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela del otro. ¡Sapere aude! ¡Ten el valor de servirte de tu propia razón!:* he aquí el lema de la ilustración”. Emmanuel Kant, “¿Qué es la ilustración?”, en *Filosofía de la historia* (prólogo y traducción de Eugenio Imaz), México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 25 (cursivas del autor).

¹⁶ Según Bobbio y Bovero “Aunque la idea de derecho natural se remonte a la Edad Clásica y no haya dejado de tener valor durante la Edad Media, cuando se habla de ‘doctrina’ o de ‘escuela’ del derecho natural, sin otro agregado (...) se hace referencia al Renacimiento, al desarrollo y difusión que la antigua y recurrente idea del derecho natural tuvo durante la Edad Moderna en el periodo que corre entre el inicio del siglo XVII y el final del siglo XVIII”. Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 15.

¹⁷ Véase Alfredo Cruz Prados, “La articulación republicana de la sociedad civil como intento de superar el liberalismo”, en Rafael Alvira, Nicolás Grimaldi y Montserrat Herrero (eds.), *Sociedad civil. La democracia y su destino*, Navarra, Ediciones de la Universidad de Navarra, 2004, pp. 135-164.

El ciudadano liberal demanda sobre todo un ámbito de libertad negativa dentro del cual pueda gozar de autonomía para atender su propio interés y sus propios planes de vida. Sus deberes cívicos son pocos y acotados: respetar los derechos de terceros y obedecer la legalidad que los preserva.¹⁸ En sintonía con lo anterior, las formas de coordinación ciudadana, en clave liberal, están basadas principalmente en cálculos estratégicos,¹⁹ es decir, en cálculos de individuos “racionales” movidos por el interés propio. De manera que las formas de acción colectiva se pueden llevar a cabo si los incentivos selectivos (reglas del juego e instituciones) son correctos y el problema del *free-rider* se encuentra bajo control.²⁰ Por ello, la acción ciudadana es estudiada por la mayoría de los autores liberales en términos de individuos singulares que estratégicamente comparan los costos y los beneficios de su participación en la acción colectiva. En suma, el liberalismo, en términos generales, tiene expectativas muy débiles respecto a los deberes de los ciudadanos y su compromiso moral para con la comunidad política. El ciudadano, se afirma, es el mejor juez de aquello que le conviene y la sola idea de un conjunto de virtudes que constituyan una vida buena o decente se puede ver como un límite amenazador para la elección individual. Lo decisivo para la tradición liberal, como puede advertirse, radica en la defensa de los derechos individuales de los ciudadanos y en el respeto irrestricto a la ley.

¹⁸ Véase Javier Peña, *op. cit.*, p. 236.

¹⁹ Max Weber define la acción estratégica como aquella en la que el actor: a) define el fin que quiere o le interesa alcanzar y b) combina e instrumenta los medios que son necesarios o eficientes en la consecución de aquel fin. Véase Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 20.

²⁰ Para Munck, “El problema del *free-rider*, literalmente ‘el que viaja gratis’, se refiere a la situación en la cual un individuo puede gozar de ciertos beneficios que son accesibles a una comunidad entera sin que él haya pagado por, o contribuido a, la producción de tal bien común”. Véase Gerardo L. Munck, “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. LVII, núm. 3, 1995, p. 19.

MODELO REPUBLICANO DE CIUDADANÍA

El republicanismo sostiene un modelo de ciudadanía sustentado en las ideas de participación, deberes y virtudes cívicas.²¹ En clave republicana, el núcleo de la ciudadanía se encuentra en el conjunto de asociaciones autónomas y esferas públicas creadas por los ciudadanos. Desde la mirada republicana, la mejor manera de crear orden social y de evitar posibles disoluciones sociales debido a las ambiciones ilimitadas y egoístas de los individuos es mediante la participación activa, informada y permanente de los ciudadanos en los asuntos de interés público. La función básica de los ciudadanos, según los republicanos, no es prepolítica, pospolítica, metapolítica ni apolítica, sino propiamente *política*. Se trataría, en pocas palabras, de crear los medios institucionales y las prácticas cívicas que permitan controlar el conflicto y la asimetría de las relaciones sociales. En esa empresa conciliadora, las leyes y los deberes ciudadanos juegan un papel fundamental. Para el republicanismo, son las *leyes* y no los hombres en singular quienes expresan el consenso entre las distintas clases y grupos sociales que conforman el pueblo ciudadano y que conducen al bien común de toda la sociedad. Los ciudadanos se reconocen entre sí como iguales no porque tengan necesariamente una igualdad de bienes

²¹ El modelo republicano de ciudadanía difiere del modelo comunitarista de ciudadanía. Para los republicanos, el núcleo de la ciudadanía se compone de agrupaciones ciudadanas que participan en la esfera pública. Su elemento principal es la participación. Para los comunitaristas, por el contrario, el núcleo de la ciudadanía radica en los grupos primarios. Su elemento principal es la identidad. La interpretación comunitarista sostiene que la ciudadanía es una forma de solidaridad basada en lazos primordiales que crean solidaridades grupales que hacen imposible una solidaridad universal. El pensamiento comunitarista se emplea como base para la defensa de los derechos de las minorías (étnicas, culturales, sexuales, etcétera) contra el modelo asimilacionista dominante. Véase María García-Amillburu y Concepción Naval, “La interpretación comunitarista de la sociedad civil”, en Rafael Alvira, Nicolás Grimaldi y Montserrat Herrero (eds.), *Sociedad civil. La democracia y su destino*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, 2004, pp. 121-134.

materiales (en todo caso, requieren de un nivel de suficiencia material para no ser dominados por otros),²² sino porque son iguales frente a la ley. La asimetría social de las clases y de los grupos sociales se traduce, entonces, en simetría civil y política. El gobierno del y para el pueblo ciudadano es sinónimo del gobierno de la ley basada en la búsqueda del bien común.²³

Ahora bien, la relación entre el Estado y los ciudadanos, y entre los ciudadanos entre sí, tiene que construirse, según el republicanismo, sobre supuestos diferentes a aquellos dominantes en el liberalismo. La ciudadanía republicana no sólo proporciona al individuo determinados *derechos* vinculados a la libertad individual, sino también, y sobre todo, le exige asumir determinados *deberes* que trascienden el mero respeto a los derechos de los demás; deberes que están vinculados con un compromiso claro y abierto relacionado con los intereses fundamentales de la sociedad en su conjunto. A fin de realizar esos intereses fundamentales, a fin de vivir de acuerdo con los intereses generales, los ciudadanos deben compartir un cierto *ethos*, es decir, ciertos valores, costumbres, concepciones sustantivas del bien, las clásicas virtudes que hoy son llamadas *vir-*

²² La libertad, en clave republicana, no es sinónimo de ausencia de interferencia –como sostienen los liberales con su ya conocida tesis sobre la libertad negativa–, sino de ausencia de dependencia o de dominación. Ser dominado significa ser gobernado por otro. No ser dominado significa autogobernarse, es decir, decidir autónomamente (libremente) quiénes somos y cómo queremos ser y obrar. Es la oposición entre *servus* (esclavo) y *liber* (persona libre). Dicha noción de libertad está asociada con la noción de propiedad, en tanto que, en clave republicana, quien depende de otro particular para vivir, quien vive a merced de otro y no a merced de sí mismo, no es libre sino esclavo. La libertad, entonces, está asociada a la ausencia de dependencia material hacia otros. Véase Philip Pettit, “Liberalismo y republicanismo”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2004, pp. 115-135.

²³ Para Cicerón, la *res publica* es, antes que nada, *res populi*: “Es, pues, la república la ‘cosa del pueblo’, y el pueblo, no toda agrupación de hombres agregada de cualquier manera, sino la agrupación de una multitud, asociada por un consenso de derecho y la comunidad de intereses”. Cicerón, *De la república*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 20.

tudes cívicas y que Alexis de Tocqueville denominó magistralmente como los “hábitos del corazón”.²⁴ Dichos valores, interiorizados y reproducidos por los ciudadanos, son más bien culturas, costumbres, regularidades, maneras de ser y hacer las cosas. En palabras de Quentin Skinner:

Una república que se autogobierna sólo puede perdurar si sus ciudadanos cultivan esa cualidad decisiva a la cual Cicerón denominó *virtus*, los teóricos italianos más tarde convirtieron en *virtú* y los republicanos ingleses tradujeron como *civic virtue* o *public-spiritedness* (virtud cívica o vocación pública). Así, el término se emplea para denotar el espectro de capacidades que cada uno de nosotros debe poseer como ciudadano: las capacidades que nos permiten por voluntad propia servir al bien común, y de este modo defender la libertad de nuestra comunidad para, en consecuencia, asegurar el camino hacia la grandeza, así como nuestra propia libertad individual.²⁵

En clave republicana y democrática, las costumbres o hábitos del corazón se deben de priorizar en última instancia sobre la estructura institucional y jurídica. Las leyes e instituciones políticas (gobierno, parlamento), por más importantes que sean, no pueden garantizar por sí mismas un Estado que atienda el bien común. Se requiere, además, de la presencia de virtudes cívicas entre las personas.²⁶ Sin el cultivo de las virtudes

²⁴ Robert Bellah, el conocido autor de *Habits of the Heart* (Los hábitos del corazón) señala que “Una república es una comunidad política activa de ciudadanos participantes que deben tener un propósito y un conjunto de valores”. Citado por Victoria Camps, “Republicanism y virtudes cívicas”, en Jesús Conill y David A. Crocker (eds.), *Republicanism y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, Granada, Editorial Comares, 2003, p. 243.

²⁵ Quentin Skinner, “Las paradojas de la libertad política”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *op. cit.*, p. 106.

²⁶ En términos generales, pueden identificarse dos momentos del pensamiento republicano moderno: por una parte, un *republicanismo democrático* que pone acento en la prioridad de las culturas, los hábitos, las virtudes de los ciudadanos sobre la estructura institucional

cívicas no puede florecer un Estado republicano. Desde esta perspectiva política, la vida comunitaria requiere de sus miembros una fuerte disposición a poner la propia vida al servicio público, lo cual supone el cultivo de ciertas capacidades, hábitos, concepciones sustantivas del bien o virtudes cívicas, como, por ejemplo, la igualdad, la fraternidad, la simplicidad, la prudencia, la honestidad, la frugalidad, el patriotismo, la sobriedad, el amor a la justicia, la austeridad, la generosidad, la solidaridad y, en general, el compromiso con la suerte de los demás. De manera que la vida comunitaria republicana reclama de sus ciudadanos una fuerte disposición a sacrificar en alguna medida sus intereses privados a favor del interés general o, si se quiere, el bien público. Aquellos que opten por la defensa exclusiva de sus intereses particulares y sean incapaces de reconocer o escuchar los reclamos que su comunidad les presenta, serán, ciertamente, ciudadanos, pero cargarán irremediamente el adjetivo de “corruptos”. Dentro del catálogo de los males sociales o *vicios* de conducta²⁷ destacan, según el republicanismo, la ambición, la avaricia, el orgullo, el egoísmo, la prodigalidad, la ostentación, el refinamiento, el cinismo, la cobardía, la extravagancia y el lujo. Cada uno de estos vicios de comportamiento es

y jurídica –es el caso de autores como Maquiavelo, Rousseau y Tocqueville– y, por la otra, un *republicanismo liberal* que prioriza las virtudes institucionales del sistema legal e institucional (federalismo, división de poderes, descentralización, etcétera) por sobre las virtudes cívicas de las personas –es el caso de Locke, Montesquieu y *Los Federalistas*: Hamilton, Madison y Jay–. Véase Ambrosio Velasco Gómez, “Republicanism”, en Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Yturbe (comps.), *La tenacidad de la política*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, pp. 112-120.

²⁷ El vicio se opone a la virtud. Vicio es sinónimo de corrupción, de particularismo, de faccionalismo. Cae en el vicio o la corrupción ética aquel que es reo de la tiranía de sus pasiones inmediatas, las cuales le hacen perder de vista su propio bien privado global; se cae en el vicio del particularismo o el faccionalismo políticos cuando se antepone sistemáticamente el interés particular al general. Véase Andrés de Francisco y Daniel Raventós, “Republicanism y Renta Básica”, en María Julia Bertomeu, Antoni Doménech y Andrés de Francisco (comps.), *Republicanism y democracia*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2005, pp. 260, 261.

la contraparte de las virtudes. No se puede ser virtuoso y corrupto al mismo tiempo. La afirmación de las virtudes se traduce necesariamente en negación de los vicios.

En un sentido similar, Philip Pettit –uno de los autores clave del neo-republicanismo– asocia el cultivo de las virtudes cívicas con la práctica cotidiana de la ley. Este autor considera que en una república las leyes necesitan del soporte de formas republicanas de virtud o de buena ciudadanía o de civilidad. Y esa necesidad de buena ciudadanía deriva, a su vez, de tres razones básicas:

Por un lado (...) asegura una mayor obediencia y respeto a las leyes republicanas. De ese modo, las leyes atienden mejor “a los intereses mudados de la gente” (...) Finalmente (...) el funcionamiento y la aplicación del ordenamiento jurídico mejora, ya que los ciudadanos actúan no sólo como obedientes de la ley, sino también como custodios preocupados de que nadie se desvíe del cumplimiento de la misma.²⁸

En pocas palabras, la importancia que el politólogo y filósofo irlandés le otorga a las virtudes cívicas está asociada estrechamente con el funcionamiento adecuado del Estado de Derecho, pues un ciudadano virtuoso es más proclive a defender la ley que un ciudadano no virtuoso, en tanto que el primero –y en menor medida el segundo– participa activamente en el proceso de elaboración de la misma.

Ahora bien, el ciudadano virtuoso que defiende el republicanismo no nace en maceta ni se da por generación espontánea o revelación divina. No está en la naturaleza del hombre el ser ciudadano. Tampoco es obra de la “mano invisible” del mercado o del “dejar hacer, dejar pasar” de ma-

²⁸ Citado por Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella, “Introducción: la alternativa republicana”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *op. cit.*, p. 25.

triz liberal. Por el contrario, para los republicanos el Estado moderno no puede mantenerse neutral frente a las concepciones concretas del bien que posean los individuos –como presume la mayoría de autores liberales con su idea de neutralidad y abstinencia estatal–, sino debe cultivar en éstos la práctica de ciertas virtudes cívicas. Toda democracia requiere de auténticos demócratas, vale decir, de ciudadanos educados en la virtud cívica, ya que no hay sociedad democrática sin *paideia* democrática.²⁹ De suerte que la tarea educativa es fundamental no solamente para mantener la estructura básica que hace posibles tanto las leyes como las virtudes cívicas, sino también para fortalecer la cultura de la ley basada en la participación cívica.

¿PARTICIPACIÓN O DERECHOS? LOS DILEMAS DE LA CIUDADANÍA

Como vimos anteriormente, existen diferentes definiciones sobre la noción de ciudadanía en los modelos liberal y republicano. En el primero, se pone acento en el elemento de los derechos; en el segundo, en los elementos de la participación y las virtudes cívicas. Dichas representaciones tienen consecuencias no solamente en lo que corresponde al conjunto de los derechos y/o las obligaciones del ciudadano que cada una de esas tradiciones incorpora o excluye, sino también en el tipo de Estado que se defiende y justifica.

²⁹ Esta idea no es mía sino del filósofo griego Cornelius Castoriadis, quien sostiene que no puede haber sociedad democrática sin *paideia* democrática: “Supongamos incluso que una democracia, tan completa, perfecta, etcétera, como se quiera, nos caiga del cielo: esa democracia sólo podría durar unos cuantos años si no procrea individuos que le correspondan, y que sean, primero y ante todo, capaces de hacerla funcionar y reproducirla (...) La idea de que un régimen democrático podría recibir de la historia, *ready made*, individuos democráticos que lo harían funcionar es un espejismo. Tales individuos sólo pueden ser formados en y por una *paideia* democrática, la cual no se da como una planta, sino que debe ser un objeto central en las preocupaciones políticas”. Cornelius Castoriadis, “La democracia como procedimiento y como régimen”, *Vuelta*, México, vol. XIX, núm. 227, 1995, pp. 27, 28.

El republicanismo, como señalamos, defiende la idea de un Estado activo en materia moral que fomente la participación ciudadana a partir del cultivo de las virtudes cívicas. El liberalismo, por su parte, es partidario de un Estado pasivo o neutral en materia moral que respete los derechos y la autonomía del individuo. A partir de estas distinciones, vale la pena preguntar: ¿qué función sustantiva debe desempeñar el Estado en las sociedades modernas: cultivar la participación y las virtudes cívicas entre sus ciudadanos o defender los derechos del individuo?, ¿derechos individuales o participación ciudadana?, ¿puede cumplir ambos objetivos al mismo tiempo?, ¿en dónde colocar la línea divisoria? Si el Estado elige alentar la participación y cultivar las virtudes cívicas de sus ciudadanos, como plantea el republicanismo democrático, la consecuencia podría ser la violación de los derechos de los individuos. Si, por el contrario, el Estado escoge respetar y blindar los derechos de los individuos como un logro de la asocialidad, como sugiere cierto liberalismo individualista-libertario,³⁰ el resultado podría ser la erosión de la participación política y la desaparición de las virtudes cívicas de los ciudadanos. El problema, en todo caso, radica en dónde colocar la línea fronteriza entre participación y virtudes republicanas del ciudadano, por un lado, y derechos liberales

³⁰ Para Norberto Bobbio, hay de individualismos a individualismos. Existe el individualismo de la tradición liberal-libertaria (Nozick-Hayek) y el de la tradición democrática (Rawls y Dworkin). “El primero arranca al individuo del cuerpo orgánico de la sociedad y lo hace vivir fuera del seno materno metiéndolo en el mundo desconocido y lleno de peligros de la lucha por la supervivencia, donde cada cual debe velar por sí mismo (...) El segundo lo reintegra a sus semejantes para que de su unión la sociedad sea considerada ya no como un todo orgánico del que brotó, sino como una asociación de individuos libres. El primero reivindica la libertad del individuo frente a la sociedad; el segundo lo reconcilia con la sociedad haciendo de ésta el resultado de un acuerdo libre entre individuos inteligentes. El primero hace del individuo un protagonista absoluto; el segundo lo hace protagonista de una nueva sociedad que emerge de las cenizas de la antigua, en la que las decisiones colectivas son tomadas por los mismos individuos o por sus representantes.” Norberto Bobbio, “Democracia: los fundamentos”, en *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2005, pp. 412, 413.

del individuo, por el otro. Si la balanza se inclina irreversiblemente hacia el mundo de la participación y las virtudes cívicas, el primer damnificado podría ser el individuo liberal. Si, por el contrario, se pone el acento en el complejo de derechos individuales, el Estado republicano podría ser el primer sacrificado. Pongamos algunos ejemplos que podrían ayudarnos a ilustrar y problematizar este dilema crucial.

La *libertad de expresión* es, sin duda, uno de los derechos fundamentales del individuo moderno. En las sociedades democráticas, este derecho individual se ha hecho extensivo a grupos sociales y partidos políticos. En las campañas políticas, los candidatos en turno (en el fondo, individuos) presentan sus programas y propuestas y, al mismo tiempo, atacan a sus adversarios. No siempre se valen de los mejores recursos para ello. En muchas ocasiones –y como simple estrategia de campaña– recurren a la mentira, el doble sentido, la diatriba o el insulto personal. Sus ataques los justifican apelando a la “sagrada” libertad de expresión. Quienes son víctimas de los ataques de sus opositores no siempre piensan lo mismo, ya que el derecho de los individuos o los grupos a la libertad de expresión, afirman, no es ilimitado sino tiene como límite la salud del Estado o, si se quiere, la salud de la república. Un ejercicio ilimitado e irresponsable de la libertad de expresión puede otorgarle carta de naturalidad a la confrontación, el linchamiento público o la desaparición de aquel que piensa de manera diferente. El riesgo de disolución social puede ser el correlato voluntario o involuntario del ejercicio arbitrario e ilimitado de la libertad de expresión. El dilema, entonces, radica en cuál es el bien superior que hay que tutelar en una sociedad democrática: los derechos de los individuos o la armonía al interior del Estado. Un liberal libertario sostendría, por ejemplo, que los derechos del individuo son ilimitados e intocables. Nada ni nadie puede limitarlos. Un republicano –no necesariamente radical– sostendría que lo fundamental es la libertad del Estado. Habría que buscar un justo medio entre derechos del individuo y libertad

del Estado. Pero, por definición, es imposible alcanzar ese justo medio aristotélico (siempre una mitad puede ser dividida una y otra vez hasta el infinito). Lo que sí podría hacerse, en todo caso, es favorecer aquellas propuestas e iniciativas que promovieran un equilibrio, necesariamente inestable, entre los derechos de los individuos y la libertad del Estado.

Otro ejemplo que ilustra con cierta claridad las difíciles fronteras entre derechos del individuo y libertad del Estado es el del *servicio militar*. Para un republicano de diferente naturaleza, el servicio militar debe ser obligatorio. Todo ciudadano en pleno uso de sus facultades físicas y psíquicas debe realizarlo. El Estado activista debe promover entre sus ciudadanos el patriotismo, vale decir, el amor a la patria.³¹ Los ciudadanos, por su parte, tienen el deber de defender la integridad de la república, incluso sacrificando su propia vida, en el hipotético caso de alguna invasión militar por parte de un ejército extranjero. No tienen opción de elegir. Nicolás Maquiavelo, por ejemplo, hablaba de la importancia de construir un ejército de patriotas, que no de mercenarios, para defender a la república. De ahí que, en clave republicana, la prestación del servicio militar no sea vista solamente como una obligación ciudadana, sino ante todo como una gesta honorable. Defender a la república es el mayor de los honores para un republicano. Morir en batalla puede convertirnos en héroes de la mitología republicana.³² Si por alguna razón no justificada alguien osara no prestar su servicio militar, el Estado tendría todo el derecho de sancionarlo. Por ejemplo, negándole su salida del país; impidiéndole a él o a sus hijos la inscripción en una escuela de educación

³¹ Con frecuencia tienden a confundirse las nociones patriotismo y nacionalismo, pero se trata de nociones distintas. El patriotismo difiere del nacionalismo en cuanto que no necesita de una forma de gobierno para manifestarse, razón por la que el sentimiento patriota se hace presente antes de la existencia de ordenamientos o regímenes jurídicos, económicos y administrativos de un territorio, y perdura si éstos llegan a desaparecer.

³² El grito de batalla de la Revolución Cubana “¡Patria libre o morir! ¡Patria o muerte! ¡Venceremos!”, sintetiza perfectamente los alcances de este principio de corte republicano.

pública; obstaculizándole su empleo o promoción en alguna dependencia del gobierno o el Estado, etcétera.

Para un liberal de cualquier tipo, por el contrario, el servicio militar no puede ser obligatorio sino voluntario. Nadie puede obligar al individuo a realizar el servicio militar o sancionarlo por no realizarlo. Su compromiso con la patria no está cruzado por lealtades absolutas, sino relativas. Incluso, en clave liberal, el individuo puede convertirse en un “objector de conciencia”³³ y negarse a prestar su servicio militar obligatorio si el Estado viola sistemáticamente sus garantías individuales. De nuevo la frágil frontera entre derechos del individuo y deberes del ciudadano para con el Estado sale a la palestra pública.

El tema del *voto* también ejemplifica el dilema entre lo individual y lo colectivo que estamos abordando. En clave republicana, el voto no sólo es un derecho sino también, y sobre todo, una obligación del ciudadano. Aquel que no acuda a votar en las elecciones puede ser sujeto a una sanción por parte del Estado. Si el ciudadano no es virtuoso por su propia voluntad, hay que invitarlo, persuadirlo y en el extremo obligarlo por la fuerza de la ley a serlo, reza la doctrina republicana.³⁴ Para un liberal, jamás el voto

³³ Según la *Enciclopedia Salvat* (vol. 14, Madrid, Salvat Editores, 2004, p. 11 162), la objeción de conciencia es “La razón moral subjetiva, y consecuente conducta práctica, que impide al individuo llevar armas y, por tanto, prestar el servicio militar. Las bases de esta razón moral pueden ser religiosas, filosóficas, políticas, etcétera. En la historia, el reclutamiento obligatorio que se estableció en Gran Bretaña como consecuencia de la Primera Guerra Mundial provocó el surgimiento de un pequeño número de objetores. El fenómeno se extendió durante la Segunda Guerra Mundial, ampliándose luego por las acciones de organizaciones religiosas (Testigos de Jehová), políticas y sociales (movimientos pacifistas y antinucleares). En España surgió en 1977 el Movimiento de Objeción de Conciencia y en 1984 fue aprobada la primera Ley de Objeción de Conciencia de la historia española, que asignaba a los objetores un servicio social sustitutorio. La supresión del servicio militar obligatorio a partir de enero de 2002 desmovilizó los movimientos de objeción de conciencia e insumisión”.

³⁴ Diversos países han incorporado este principio republicano en su constitución. El *voto obligatorio* es una medida que existe en países democráticos como Argentina o Australia.

podría ser obligatorio. Es, ciertamente, un derecho del individuo el elegir a sus representantes; empero éste tiene en todo momento la facultad de ejercer o no ejercer ese derecho. Puede decidir votar por un partido u otro, anular su voto o definitivamente no votar. Nadie puede obligarlo a votar ni sancionarlo por no haberlo hecho. Es más, nadie podría criticarlo ni sancionarlo moralmente en el supuesto –afirmaría un liberal de corte libertario– de que prefiera quedarse en casa viendo en la televisión caricaturas o telenovelas en vez de asistir a cuidar la casilla electoral o a votar en la casilla de la esquina. Su libertad individual le da para eso y para mucho más.

La *educación* de los niños es un asunto que también provoca muchas controversias. En clave republicana, el Estado debe impartir educación pública, laica, gratuita y obligatoria a todos los niños en edad escolar. El contenido de esa educación debe estar dirigido a promover valores y virtudes cívicas como la solidaridad, la fraternidad, el patriotismo, la participación, etcétera. Su compromiso último es formar auténticos y buenos ciudadanos.³⁵ Para un liberal radical (libertario), por el contrario, el Estado no estaría obligado a brindar educación pública a los niños. Tampoco podría definir los contenidos generales y específicos del currículo escolar. Esa sería una facultad que descansaría exclusivamente en los padres de

³⁵ Al respecto Adela Cortina afirma que “Para que la vida compartida funcione bien en las repúblicas, y en este caso para que sea alto el nivel moral de la sociedad, importa que los ciudadanos tengan virtudes bien arraigadas y se propongan metas comunes desde el respeto mutuo y desde la amistad cívica. Cosas todas ellas imposibles de lograr si no es empezando desde la educación, empezando desde el comienzo a educar ciudadanos auténticos, verdaderos sujetos morales, dispuestos a obrar bien, a pensar bien y a compartir con otros acción y pensamiento. ¿Cuáles serían los ejes de esta educación, que es educación moral, en el más amplio sentido de la palabra? (...) el eje de lo que vamos a llamar *conocimiento*, la transmisión de habilidades y conocimientos para perseguir cualesquiera metas; la *prudencia* necesaria para llevar adelante una vida de calidad, si no una vida feliz; y la *sabiduría moral*, en el pleno sentido de la palabra, que cuenta con dos lados esenciales, justicia y gratuidad” (cursivas de la autora). Adela Cortina, “Republicanismo moral y educación”, en Jesús Conill y David A. Crocker (eds.), *Republicanismo y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, Granada, Editorial Comares, 2003, pp. 257, 258.

familia o tutores. Ellos tendrían la libertad de definir en todo momento qué, cuándo y dónde podrían o no estudiar sus hijos. Nadie más.

No es lo mismo, por otra parte, el político de fachada liberal que el político de ropaje republicano. El político “a la liberal” puede conducirse con cierto desparpajo y despreocupación en su vida pública. Puede ser ostentoso y extravagante en sus gustos y en sus gestos. Su conducta puede estar marcada por el cinismo y la ambición. Pero su vida privada es muy privada. Nadie puede tocarla ni con el pétalo de una rosa. El político “a la republicana”, por el contrario, denota austeridad, sobriedad y sencillez en sus hábitos públicos y privados. No existe ningún divorcio entre su comportamiento público y sus costumbres privadas. Por el contrario, existe una línea de continuidad entre su quehacer público y su desempeño privado.

Los ejemplos podrían extenderse. No es nuestro propósito incluir una lista de ellos, casi interminable. Lo cierto es que los ejemplos anteriores reflejan, con sus respectivos matices, un dilema común de difícil solución: ¿puede el Estado obligar al individuo a ser ciudadano?, ¿puede sacrificar las libertades del individuo a fin de fomentar las virtudes del ciudadano? Los liberales libertarios responderían, evidentemente, que *no*, que el individuo tiene el derecho a ser simplemente individuo y no ciudadano. Si alguien prefiere refugiarse en su vida privada y desinteresarse, en la medida en que eso sea posible, de los asuntos que trasciendan esa vida, está en todo su derecho de hacerlo. Los republicanos, obviamente, responderían que *sí*. Si el ciudadano no asume por sí mismo su condición de ciudadanía (participar en los asuntos de interés común; deliberar sobre la cosa pública; votar en las elecciones vecinales, locales y nacionales; realizar el servicio militar; sacrificar cierto interés privado en aras del interés público; conducirse en su vida pública y privada con probidad, discreción, honestidad y austeridad; amar a la patria “por sobre todas las cosas”; prometer decir la verdad y sólo la verdad, etcétera), el Estado puede y debe –en el mejor de los casos– persuadirlo a

través del arte de la *retórica* para que asuma su estatus ciudadano, o puede y debe –en el peor de los casos– obligarlo por la fuerza de la ley a asumir y practicar su ciudadanía. El Estado libre, no se olvide, tiene como condición de posibilidad la ciudadanía. Sin ciudadanos activos y participativos, el Estado puede ser víctima de los intereses más egoístas y narcisistas de los individuos.

CONCLUSIONES

¿Es posible defender un modelo de ciudadanía que recupere al mismo tiempo y con la misma intensidad el elemento de los derechos, propio del liberalismo, con los principios de participación y virtudes cívicas, propios del republicanism? Creo que sí. Un proyecto de ciudadanía liberal-republicano o republicano-liberal³⁶ (el orden de los factores no altera el producto) tendría que defender vigorosamente tanto el elemento de los derechos como el principio de participación. Para llevar a feliz destino esta propuesta, sería necesario volver a pensar el problema de los derechos más allá de los supuestos y las premisas de cierta doctrina liberal no democrática. Me explico. Buena parte de la tradición liberal ha carecido, desde mi punto de vista, de una laguna o vacío que no es menor: comúnmente pone acento en la *dimensión negativa* de los derechos, resaltando su importancia como diques que operan para controlar y limitar al poder establecido (sea éste político, económico o social), al tiempo que menosprecia o en el peor de los casos olvida la *dimensión positiva* que juegan los derechos en el proceso de integración de una sociedad política determinada, en este caso la sociedad democrática.

³⁶ El republicanism liberal o liberalismo republicano aquí defendido tendría muchos rasgos en común con el liberalismo igualitario a la Rawls y Dworkin, y muchas discrepancias con el liberalismo libertario a la Nozick y Hayek.

Los derechos sirven no solamente para blindar al individuo en su vida privada y con ello despreocuparlo de los asuntos públicos –como sostiene el individualismo de la tradición liberal libertaria–, sino operan como mecanismos que habilitan al ciudadano para que pueda participar libremente en la esfera pública. Su función no solamente es negativa: “no perjudicar”, “no intervenir”, “no controlar”, “no interferir” –como presume el liberalismo libertario o privatista–, sino positiva: “poder hacer”, “poder hablar”, “poder moverse”, es decir, ligar al uno con los otros en la esfera pública. La libertad de opinión, por ejemplo, permite al hombre salir de sí mismo y unirse con los demás mediante la palabra, la escritura y el pensamiento. Permite escuchar y ser escuchado, persuadir y ser persuadido, convencer y ser convencido. El diálogo es el mejor antídoto contra la violencia que amenaza regularmente a la comunidad política. La libertad de movimiento, al mismo tiempo, permite que un hombre se ponga en contacto con otro hombre o con otro conjunto de hombres y con ello pueda fundar un espacio entre los hombres que no pueda reducirse a una forma de poder. Ese espacio entre los hombres que Hannah Arendt denominaba como “política”.³⁷ La libertad de asociación, igualmente, permite que los hombres trasciendan su singularidad y se aventuren a fundar, más allá de sus necesidades vitales, algo radicalmente novedoso en la esfera pública.

Desde esta clave de lectura, el principio de participación de corte republicano no sería excluyente con el lenguaje de los derechos de matriz liberal. Por el contrario, la condición de posibilidad para llevar a cabo una participación democrática de los ciudadanos en la esfera pública des-

³⁷ “La política nace en el *Entre-los-hombres*, por lo tanto completamente *fuera* del hombre. De ahí que no haya ninguna substancia propiamente política. La política surge en el *entre* y se establece como relación.” Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Ediciones Paidós-Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, p. 46 (cursivas de la autora).

cansaría precisamente en el pleno reconocimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales. Sin el soporte de estos derechos, la participación de los ciudadanos en la esfera pública quedaría atrapada en relaciones políticas y sociales verticales, informales y unipersonales, y en redes clientelares y corporativas propias de regímenes autoritarios. El sistema político mexicano del siglo xx es un buen ejemplo de lo anterior. De modo que en nuestros días no puede pensarse seriamente la democracia si no se toma en cuenta el núcleo central de la ciudadanía y, de paso, la necesaria conexión de cada uno de sus elementos constitutivos.

De igual manera, el lenguaje de los derechos de corte liberal –desde la clave de lectura aquí sugerida– no podría permanecer ajeno al principio de participación de matriz republicana. En efecto, la condición de posibilidad para garantizar efectivamente los derechos reposaría en la más amplia participación de los ciudadanos en la cosa pública. La participación ciudadana, según lo aquí expuesto, no sólo permitiría vigilar la oportuna, efectiva y real garantía de los derechos, sino también contribuiría a conquistar nuevos derechos y a profundizar aquellos que ya habían sido previamente garantizados. No hay mayor peligro para la efectiva defensa y la extensión de los derechos civiles, políticos y sociales que la apatía y la indiferencia ciudadanas, caldo de cultivo de la opresión y de la impunidad.

Como correlato de esta función positiva de los derechos, se desplegarían en la esfera pública un conjunto de demandas (derecho a la educación, al trabajo, a la huelga, a la salud, a la seguridad social, a la diferencia, a la privacidad, a la memoria histórica, etcétera) que rebasarían por mucho las fronteras del Estado de Derecho establecido. Esta conciencia del derecho que no se reduce a su positivación jurídica provocaría, al mismo tiempo, múltiples secuelas en la sociedad política: se reivindicarían nuevos derechos (de primera, segunda, tercera, cuarta generación...); se activarían numerosos grupos sociales (obreros, campesinos, colonos, co-

merciantes, pescadores, consumidores, ecologistas, pacifistas, etcétera); y se legitimarían diferentes modos de existencia (feministas, toxicómanos, objetores de conciencia, homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénericos, etcétera). De modo que los elementos de participación y derechos aparecen en el presente no solamente como ingredientes constitutivos de una noción integral y robusta de ciudadanía, sino también como una suerte de motores que inyectan oxígeno a la propia sociedad democrática. Una democracia sin ciudadanía sería todo menos una democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDR, Hannah, *¿Qué es la política?*, Barcelona, Ediciones Paidós-Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.
- BERLIN, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- BOBBIO, Norberto, “Democracia: los fundamentos”, en *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2005.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BOBBIO, Norberto y Michelangelo Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOVERO, Michelangelo, “Ciudadanía y derechos humanos”, traducción de José Fernández Santillán, mimeo, 2005.
- CAMPS, Victoria, “Republicanism and virtudes cívicas”, en Jesús Conill y David A. Crocker (eds.), *Republicanism and educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, Granada, Editorial Comares, 2003.
- CASTORIADIS, Cornelius, “La democracia como procedimiento y como régimen”, *Vuelta*, México, vol. XIX, núm. 227, 1995.

- CICERÓN, *De la república*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- CORTINA, Adela, “Republicanismo moral y educación”, en Jesús Conill y David A. Crocker (eds.), *Republicanismo y educación cívica. ¿Más allá del liberalismo?*, Granada, Editorial Comares, 2003.
- CRUZ PRADOS, Alfredo, “La articulación republicana de la sociedad civil como intento de superar el liberalismo”, en Rafael Alvira, Nicolás Grimaldi y Montserrat Herrero (eds.), *Sociedad civil. La democracia y su destino*, Navarra, Ediciones de la Universidad de Navarra, 2004.
- DE FRANCISCO, Andrés y Daniel Raventós, “Republicanismo y Renta Básica”, en María Julia Bertomeu, Antoni Doménech y Andrés de Francisco (comps.), *Republicanismo y democracia*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2005.
- DIETERLEN Paulette y José Gómez de León, “Diversidad humana, libertad y capacidades en la obra de Amartya Sen”, en *Metapolítica*, México, vol. 3, núm. 10, 1999.
- GARCÍA-AMILBURU, María y Concepción Naval, “La interpretación comunitarista de la sociedad civil”, en Rafael Alvira, Nicolás Grimaldi y Montserrat Herrero (eds.), *Sociedad civil. La democracia y su destino*, Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, 2004.
- HEATER, Derek, *Ciudadanía. Una breve historia*, Madrid, Alianza Editorial, 2007.
- KANT, Emmanuel, “¿Qué es la ilustración?”, en *Filosofía de la historia* (prólogo y traducción de Eugenio Imaz), México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- LEFORT, Claude, “Derechos del hombre y política”, en *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1990.
- MARX, Karl, “La cuestión judía”, en *Manuscritos de París. Anuarios francoalemanes de 1844*, Barcelona, Crítica (Obras de Marx y Engels 5), 1978.

- MUNCK, Gerardo L., “Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. LVII, núm. 3, 1995.
- OVEJERO, Félix, José Luis Martí y Roberto Gargarella, “Introducción: la alternativa republicana”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2004.
- PARSONS, Talcott, *El sistema de las sociedades modernas*, México, Editorial Trillas, 1974.
- PEÑA, Javier, “La ciudadanía”, en Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.), *Teoría política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- PETTIT, Philip, “Liberalismo y republicanismo”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2004.
- RIVERO, Ángel, “El discurso republicano”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín et al., *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- SKINNER, Quentin, “Las paradojas de la libertad política”, en Félix Ovejero, José Luis Martí y Roberto Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2004.
- VELASCO GÓMEZ, Ambrosio (1995), “Republicanismo”, en Nora Rabotnikof, Ambrosio Velasco y Corina Yturbe (comps.), *La tenacidad de la política*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 15a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Cuatro reflexiones sobre la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía en México

Leonardo Valdés Zurita

Uno de los mayores retos que tiene la democracia mexicana es la construcción de ciudadanía. El cambio político en México ha establecido reglas aceptadas por los partidos políticos y los candidatos, ha mejorado la equidad en las contiendas, ha transparentado el proceso de cómputo de la votación y permitió avanzar en la fiscalización de los recursos de los partidos. Sin embargo, en materia de construcción de ciudadanía, los logros son aún marginales.¹

Los niveles de participación no sólo no han evolucionado al mismo ritmo que la democracia electoral, sino que presentan un comportamiento cuantitativa y cualitativamente asincrónico. Por ejemplo, de 1991 a 2003 mostraron una tendencia porcentual decreciente. Pero en términos cualitativos se observa una sociedad que está convencida del sistema democrático que quiere, como lo demostró en 1994 para rechazar la violencia y en 2000 para lograr la alternancia acudiendo a las urnas.

Sin embargo, si se toman en cuenta los ejercicios de democracia directa, llamados coloquialmente de participación ciudadana, lo que se

¹ Para efectos de este artículo entiendo por ciudadanía el ejercicio de derechos y la participación informada en los asuntos públicos.

demuestra es que el cambio político no ha estimulado un significativo involucramiento de los ciudadanos en la política, en acciones que se consideran como decisiones de la clase política.

Dicho en otras palabras, el cambio político ha sido deficitario en la construcción de ciudadanía. No se puede afirmar que no hemos avanzado en esta materia. Aunque sí debemos reconocer que es necesario impulsar el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones y a las organizaciones intermedias, como los partidos políticos, después de las jornadas electorales. Hacia allá debe orientarse el trabajo de actores políticos y autoridades electorales.

En este sentido, debemos ver los bajos niveles de participación en los ejercicios de democracia directa, ya sean organizados por la sociedad civil o por autoridades electorales para opinar sobre algún tema específico, como luces de alerta sobre la necesidad de construir una ciudadanía que participe en los asuntos públicos después de la jornada electoral.

Por ello en este artículo presentaré cuatro reflexiones en las que se vinculan la participación ciudadana y el ejercicio de la ciudadanía. En primer lugar, reflexionaré brevemente sobre la evolución estadística de la participación ciudadana en elecciones presidenciales y legislativas. Posteriormente plantearé algunos apuntes sobre la crisis de representatividad y la participación ciudadana en México. En tercer lugar, abordaré la distinción que hacen los electores de los ejercicios de democracia directa, y su involucramiento en la organización del proceso electoral federal de 2009, a partir de las estadísticas y mecanismos aplicados por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Instituto Electoral Veracruzano y Alianza Cívica. El cuarto y último planteamiento que haré en este artículo se vincula con los elementos que considero deben ser incorporados en una política de Estado que atienda la construcción de ciudadanía, como expresión

de una educación cívica que favorezca la participación en los asuntos públicos.

COMPORTAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El sistema político y el sistema electoral en México han cambiado significativamente en los últimos 20 años. Pasamos de una larga etapa de partido hegemónico a una breve de partido dominante, y de ésta accedimos de manera gradual a un sistema plural cada vez más competido. Sin embargo, a la apertura política y al establecimiento de instituciones que brindan certeza sobre el derecho al sufragio no ha correspondido un aumento significativo en los niveles de participación ciudadana en las urnas.

Por ejemplo, en 1976, en la famosa elección presidencial sin competencia, votó 57.41% de los 28 672 951 ciudadanos que podían hacerlo. Una interpretación simple supondría que la liberalización política que se dio con la reforma de 1977 propiciaría que un mayor número de ciudadanos acudiera a emitir su voto. Pero las cifras muestran que no fue así. El porcentaje de votación en la elección presidencial de 1982 ascendió a 63.99%, que representa un aumento de 6.58%. En la siguiente votación para elegir al titular del Ejecutivo federal, la de 1988, que constituyó un parteaguas en nuestra historia política, tanto por la competencia electoral experimentada como por el resultados de la fragmentación del partido hegemónico, la votación disminuyó a 45.46%; es decir, cayó 18.53%. Ello implicó una disminución de poco más de tres millones de votantes, respecto a la elección de 1982, en un país en el que la población había crecido.

Es decir, si se toma en cuenta el periodo de 1976 a 1988, resulta que en términos cuantitativos la apertura política y las reformas subsecuentes (con todo y representación plurinominal, prerrogativas a los partidos políticos,

etcétera) no se tradujeron en una mayor participación ciudadana en los procesos electorales, ya que de 57.41% en 1976 cayó a 45.46% la votación en 1988.²

Para 1994, después de los cambios institucionales que se generaron con las reformas electorales de 1989, 1993 y 1994, la votación creció a su máximo histórico. En 1994 la votación en las elecciones presidenciales ascendió a 77.16%.³ La historia ha demostrado que ésta fue una participación ciudadana atípica. Interpretaciones para ello sobran. Se habló del voto del miedo, de una normatividad electoral más transparente, de beneficios derivados de un mayor pluralismo político, del respaldo a la imagen presidencial, de la construcción de un nuevo padrón electoral, etcétera. Lo único cierto es que ese nivel de participación ciudadana no lo hemos vuelto a obtener.

La elección presidencial de 2000 nos mostró que con todo y la competitividad y el cambio político, la votación descendió a un nivel similar al que se tuvo a principios de los años ochenta. Dicho de otro modo, en la elección de la alternancia, organizada por una autoridad electoral autónoma, con reconocimiento entre los actores políticos y los electores y con reglas que favorecían la equidad, se logró una votación de 63.97%. Este nivel de participación implica que la llamada “reforma electoral definitiva” no motivó una participación significativamente mayor a la que se daba en la época del partido hegemónico.

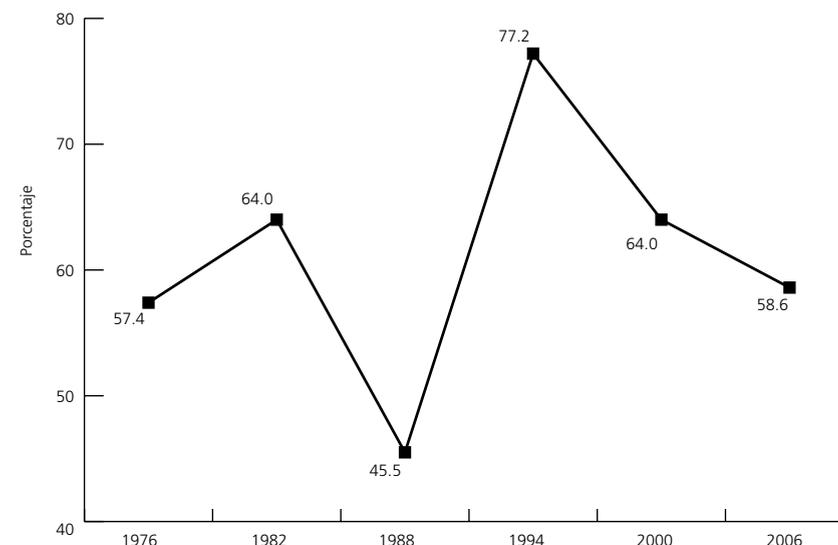
Seis años después los niveles de votación fueron similares. Pese a que todas las encuestas y los analistas pronosticaban una reñida competencia entre el primer lugar y el segundo en 2006, el total de votantes ascendió

² Las cifras de 1976 a 1988 se tomaron de Silvia Gómez Tagle, *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, México, Instituto Federal Electoral, 2009, p. 109. Esta obra es relevante en tanto analiza las variaciones en la contabilidad de la votación desde 1961 y hasta 2006.

³ Las cifras de 1994 a 2006 se tomaron del *Sistema de consulta de las elecciones federales 2008-2009. Atlas de resultados federales de 1991 a 2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

a 41 791 322, que representaron 58.55% del total de inscritos en la lista nominal (véase la gráfica 1).

Gráfica 1. Participación ciudadana en elecciones presidenciales (1976-2006)



FUENTE: Elaboración propia con base en Silvia Gómez Tagle, *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, México, Instituto Federal Electoral, 2009, e Instituto Federal Electoral, *Sistema de consulta de las elecciones federales 2008-2009. Atlas de resultados federales de 1991 a 2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

Si comparamos los niveles de votación de 1976 y 2006 observamos claramente que la asistencia a las urnas es prácticamente la misma. La diferencia es de poco más de un punto porcentual (1.14%, véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Participación ciudadana en las elecciones presidenciales (1976 y 2006)

| Elección presidencial | Participación (%) |
|-----------------------|-------------------|
| 1976 | 57.41 |
| 2006 | 58.55 |

FUENTE: Elaboración propia con base en Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, e Instituto Federal Electoral, *op.cit.*

Dicho en otras palabras, a 30 años de haberse iniciado la liberalización política, y con todo y el cambio político logrado, los niveles de participación ciudadana son similares en el México de la alternancia a los obtenidos en el de partido hegemónico. El sistema político es distinto, pero cuantitativamente la participación electoral parece no incrementarse.

Parecería que nos ocupamos de adecuar las instituciones para transitar a la democracia, pero se marginó la importancia de transformar la perspectiva de los ciudadanos para ampliar su poder e influir en “las decisiones públicas”, y poner en práctica el mandato constitucional de que la democracia sea una forma de vida.

Los datos muestran que el nivel de asistencia a las urnas no se explica por las reglas de la contienda electoral ni por el carisma de los candidatos o la competencia entre las fuerzas electorales contendientes, ni por la intensidad o intencionalidad de los medios de comunicación.

Más aún, estos resultados muestran un comportamiento similar en las elecciones intermedias o legislativas. Antes de exponer los datos es necesario hacer una aclaración: tradicionalmente los niveles de participación en las elecciones legislativas son inferiores a los experimentados en las elecciones presidenciales.⁴

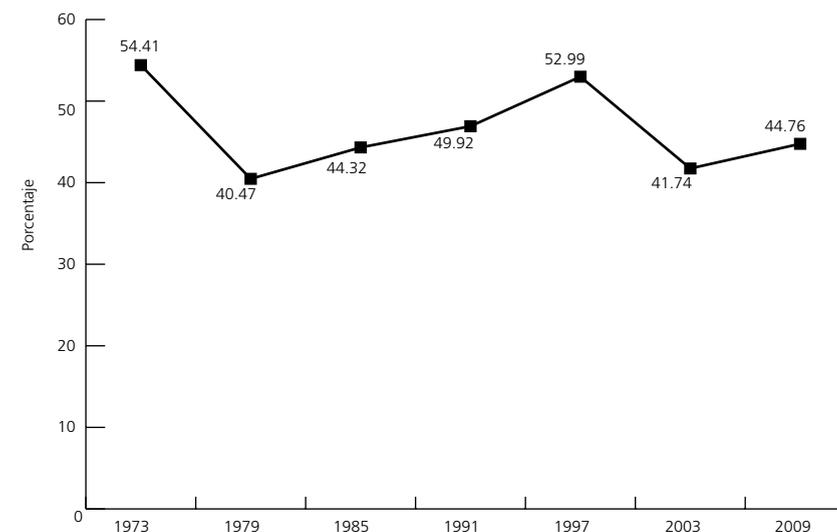
En cuanto a los datos, en la elección legislativa de 1973 participaron 25 703 381 ciudadanos, lo que representó 57.41 % del total; para 1979 la participación disminuyó a 40.47 %; en 1985 el porcentaje ascendió a 44.32%; en 1991 fue de 49.92%; en 1997, año que corresponde a la primera elección celebrada con las instituciones establecidas en la “reforma electoral definitiva”, la participación ascendió a 52.99%.

Para 2003, la primera elección intermedia en la época del México de la alternancia, el porcentaje de participación ciudadana disminuyó hasta

⁴ Seguramente las explicaciones están asociadas a la tradición presidencialista y a la falta de acreditación social del Poder Legislativo. Esta característica se comprueba tanto en el nivel federal como en elecciones locales.

41.74. Sin embargo, en 2009 se revirtió esta tendencia descendente y el nivel de asistencia a las urnas representó 44.76%. Si comparamos el dato inicial de 1973 con el de 2009 observamos que los niveles de participación disminuyeron 12.65% (véase la gráfica 2).

Gráfica 2. Participación ciudadana en elecciones legislativas (1973-2009)



FUENTE: Elaboración propia con base en Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, e Instituto Federal Electoral, *op. cit.*

Como se puede ver en las cifras anteriores, en 36 años los niveles de participación ciudadana distan de manifestar una transformación paralela a la experimentada en el sistema político. Durante este periodo el pluralismo político impulsó cambios institucionales que derivaron en una transición a la democracia, pero las transformaciones no acarrearán estímulos adicionales para que los electores asistieran a las urnas en proporciones mucho más altas.

En estos años se logró la confianza de los partidos políticos y de los ciudadanos en la organización de los procesos electorales. Con los cambios institucionales de 1996 y 2007 logramos contiendas más equitativas,

la alternancia, una distribución cambiante de las fuerzas electorales en el Poder Legislativo, acorde con la manifestada en la jornada electoral, una logística electoral con reconocimiento a nivel mundial y un modelo de comunicación política innovador; pero no logramos subir significativamente los niveles de participación ciudadana.

Sin embargo, los hechos no pueden leerse de manera simplista. Tenemos aspectos cualitativos que ejemplifican la distinción que los electores hacen de su asistencia las urnas. Para mí, al menos desde hace 16 años es incuestionable la valoración que los electores hacen del poder del sufragio. La experiencia en las elecciones organizadas por autoridades autónomas dan cuenta de que los electores deciden con su voto a quién le entregan el poder político y cómo se lo entregan. Esto explicaría los siguientes ejemplos: en 1994 se observó la manifestación cívica más amplia de nuestra historia electoral para rechazar la inestabilidad y el uso de la violencia como instrumento para determinar a los gobernantes; en 1997 la confianza de los electores en las reglas de la democracia se materializó en el hecho de que el partido en el gobierno perdiera, por primera vez, la mayoría en la Cámara de Diputados; el 2 de julio de 2000 la mayor parte de los electores optó por la alternancia en el Poder Ejecutivo, y por la recurrente existencia de gobiernos divididos –en los que el titular del Ejecutivo está en manos de un partido y la mayoría del Congreso en otro.

CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Recientemente se difundieron tres estudios de opinión pública que reflejan percepciones sobre nuestra democracia. A partir de ellos algunos analistas han sostenido el desencanto de los mexicanos con la democracia.

No comparto tales afirmaciones. Me parece que debe distinguirse el funcionamiento de la democracia, asociado al desempeño de los go-

bernantes, del sistema de gobierno. Aunque parece matiz, la precisión es relevante ante la relativa estabilidad en los niveles de votación mencionados para determinar el poder político, la transición pacífica a la democracia que logramos y el nivel de desarrollo que ésta ha alcanzado en México. Para mí, la evidencia empírica habla de la no-representación o crisis de representatividad y de una incipiente ciudadanía, más que de la preferencia por alguna otra forma de gobierno distinta a la democracia. Veamos.

En marzo y abril de 2010 se dieron a conocer los resultados de dos estudios que incluyeron variables sobre el funcionamiento de la democracia: la encuesta publicada el 9 de marzo por *El Universal* y elaborada por Berumen y Asociados, y los *Escenarios políticos 2010-2012. Gobernabilidad y sucesión*, del Grupo de Economistas y Asociados-Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA).⁵ La encuesta publicada por *El Universal* destaca que 72% de los encuestados considera que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno; 59% cree que la forma en que se ejerce el voto puede cambiar lo que pasa en México, y 69% se siente insatisfecho con el funcionamiento de nuestra democracia. El reporte de GEA-ISA sobre escenarios políticos, dado a conocer el 10 de marzo de 2010, refrenda la misma tendencia respecto al funcionamiento de la democracia en México. Este informe señala que 67% de los encuestados se siente insatisfecho con nuestra democracia.

Como se ve, ambos estudios de opinión prácticamente coinciden en la “insatisfacción con la democracia”. Más aún, los datos anteriores son similares a los que arrojó el *Estudio Nacional Electoral CIDE-CSES*

⁵ El documento *Escenarios políticos 2010-2012. Gobernabilidad y sucesión. Primer Reporte* elaborado por GEA-ISA, es un documento periódico de difusión que incluye resultados de las encuestas aplicadas por estas consultorías sobre imagen de los gobernantes, principales candidatos, desempeño gubernamental, preferencias partidistas. En función de las coyunturas políticas ofrece información temática específica que puede modificar el título del reporte.

2009.⁶ Las cifras de este trabajo ratifican que en México la mayoría de los encuestados estima que el voto sí influye en el rumbo del país, pero también que 54% de ellos se siente nada o poco satisfecho con la forma en que funciona la democracia.

Dicho en otras palabras, coinciden en que los mexicanos están insatisfechos con la democracia. Pero tengamos cuidado, las cifras no permiten suponer que los mexicanos se inclinan por gobiernos autoritarios. Estos estudios no deben leerse aisladamente. En ellos, los índices de respuesta sobre la forma de gobierno que prefieren los encuestados es todavía más contundente: 72% prefiere la democracia sobre cualquiera otra forma de gobierno. Por ello insisto en que la convicción democrática de los mexicanos se ha mantenido pese al desempeño de los diferentes grupos gobernantes.

De tales estudios de opinión un dato fundamental es el siguiente: los mexicanos seguimos votando pese al desencanto con partidos políticos y candidatos y al inexistente diálogo que los votantes perciben con sus representantes. Este comportamiento es consistente en los 30 años de cambio político, y me parece que refleja más un sentido esperanzador que los mexicanos le damos al sufragio. De ninguna manera lo debemos confundir con alguna tendencia regresiva a sistemas políticos autoritarios o no democráticos.

En consecuencia, me parece que el desencanto está en la percepción de los encuestados de que quienes fueron electos por la vía democrática no está resolviendo los problemas que más preocupan. En tal sentido, la respuesta debe leerse como insatisfacción de los ciudadanos con las prácticas políticas y no como desencanto del tipo de sistema político. Como dirían los economistas, es un problema de expectativas.

⁶ Véase Centro de Investigación y Docencia Económicas y Comparative Study of Electoral Systems, *Estudio Nacional Electoral CIDE-CSES 2009*, México, Instituto Federal Electoral-Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 38-45. El estudio completo está disponible en <http://www.cide.edu.mx/cide-cses.htm>

Mi convicción, en cambio, es que la sociedad mexicana ha demostrado su profunda vocación democrática a lo largo de la historia, y más recientemente durante nuestro proceso de cambio político. De hecho, desde mi punto de vista, tan sólo con tres variables estadísticas podríamos cuestionar el supuesto desencanto con la democracia: el nivel de asistencia a las urnas en relación con otros países considerados democráticos, la influencia que los ciudadanos le atribuyen al poder del voto, y el nivel de satisfacción con la democracia –las dos últimas variables son observables en la encuesta CIDE-CSES 2009–, que permiten comparar a México con otras naciones.

En cuanto al nivel de votación, es interesante observar que, dependiendo del factor de referencia (electores o población), México ha tenido niveles de participación similares a los de Estados Unidos, pese a las deficiencias de nuestra democracia. Si se comparan los niveles de votación con la población y no con los electores, como tradicionalmente lo hacemos, los niveles de participación ciudadana en México son similares a los de otros países que se consideran democracias consolidadas o tradicionales (véase el cuadro 2).⁷

Cuadro 2. Comparativo de participación en elecciones

| País | Participación (%) |
|----------------|-------------------|
| Países Bajos | 90 |
| Austria | 89 |
| Bélgica | 80 |
| México | 64.86 |
| Estados Unidos | 59 |
| Líbano | 56 |
| Suiza | 53 |

FUENTE: Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 88.

⁷ Al respecto véase Silvia Gómez Tagle, *op. cit.*, pp. 189 y ss.

Respecto al nivel de influencia que los mexicanos atribuimos al voto, resulta que consideramos que tiene mayor influencia que la que le otorgan en España, Suiza o Estados Unidos. La otra variable, la satisfacción con la democracia, señala que nuestro nivel de satisfacción es comparable con el de democracias como Rumanía y la República Checa.

Así, hemos dicho que los niveles de participación ciudadana presentan variaciones marginales en los últimos 30 años, pero también hemos visto que en momentos decisivos los ciudadanos sí acuden a las urnas, e incluso discriminan su voto. Por lo anterior, habría que imaginar el nivel que adquiriría la participación ciudadana de los mexicanos si se sintieran representados por sus gobernantes y si la agenda pública refiriera sus prioridades.⁸

Desde un enfoque más abstracto, mi punto de vista es que las prioridades de la agenda pública expresan el grado de vinculación con los ciudadanos, y cuando la clase política integra dichas prioridades genera cambios institucionales sincrónicos con las demandas de la sociedad. Así, en la medida en que los actores políticos se vinculan con los ciudadanos se logra, como diría Leonardo Morlino, una mayor eficacia decisoria en la comunidad política. En consecuencia, si las prioridades de la política difieren de las que percibe la sociedad, estamos ante una manifestación de la desvinculación entre ciudadanos y representantes. En este sentido, la recurrencia de dichas diferencias en el tiempo refleja la falta de mecanismos de vinculación entre los ciudadanos y la comunidad política, y por tanto el surgimiento de la crisis de representatividad. Dicho llanamente: el distanciamiento entre los ciudadanos y la comunidad política

⁸ Por ejemplo, mientras un tema recurrente en los medios es la reforma política, el documento de GEA-ISA señala que para los encuestados los principales problemas del país son la economía (43%) y la seguridad (42%), y lo político queda en un nivel muy inferior (10%). Véase Grupo de Economistas y Asociados-Investigaciones Sociales Aplicadas, 2010-2012. *Gobernabilidad y sucesión*, op. cit.

no contribuye a que las demandas de la sociedad se inserten adecuadamente en la agenda política.

Por ello, es posible la coexistencia entre el amplio convencimiento respecto de la democracia como forma de gobierno y la crisis de representatividad, ya que la convicción democrática de los electores refleja que en cada elección los ciudadanos pretenden que su voto logre un acercamiento con los representantes partidistas y gobernantes. En tal sentido, para los mexicanos el voto es un instrumento para la renovación del poder político y una herramienta democratizada, al alcance de todos, para incidir en la comunidad política.

La problemática, por tanto, se encuentra no en un cuestionamiento del sistema político, sino en la falta de instituciones que garanticen la comunicación entre los ciudadanos y los políticos, y en los déficits en el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos fundamentales.

Participar en los asuntos públicos es una forma de practicar la ciudadanía. De hecho, la participación ciudadana es una expresión de la ciudadanía y una de las formas más eficientes para aprenderla. En consecuencia, el desencanto de la política y el abstencionismo son manifestaciones de cómo los ciudadanos procesan el ejercicio de sus derechos políticos.

Los resultados de Berumen, los publicados por GEA-ISA en los escenarios mencionados, el estudio CIDE-CSES e incluso la *Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009*,⁹ me parece que deberían ser analizados por las instancias legislativas y los actores políticos para definir la agenda pública, y, por supuesto, son elementos que deben considerarse en la definición de las acciones para construir ciudadanía.

⁹ Esta encuesta es financiada por diversas empresas y es una iniciativa conjunta de la Fundación Este País, el Instituto Politécnico Nacional y el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Véase "El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano 2009", revista *Este País*, México, núm. 222, septiembre de 2009, pp. 11-18.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL: LA INCIPIENTE CIUDADANÍA

Tardamos 20 años en conformar los arreglos institucionales que nos permitieran transitar hacia una democracia representativa moderna. Este arreglo es resultado de las presiones de grupos organizados de la sociedad (partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales) y del procesamiento de dichas demandas por parte de la clase política. Tal vez por ello la participación ciudadana en los asuntos públicos, durante este proceso de cambio político, se orientó a 1) establecer las instituciones de la democracia, como diría Dahl,¹⁰ pero 2) de una organizada y administrada por ciudadanos.

Sin embargo, pese a la importancia de la participación ciudadana en la construcción de nuestra democracia representativa, los niveles de asistencia a las urnas no han cambiado significativamente, como ya mencioné en un apartado anterior. Más aún, si consideramos los ejercicios de democracia directa permitidos por las legislaciones locales del Distrito Federal y de Veracruz, y como ejemplo de una de las manifestaciones de la participación, es claro que los ciudadanos distinguen la votación que determina a sus gobernantes y que distribuye los poderes públicos de aquella por la que se opina sobre asuntos públicos.

Los ejercicios de participación ciudadana del Distrito Federal

A unos meses de creado, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) enfrentó su primer reto organizativo: la elección de comités vecinales en

¹⁰ Como se recordará, las instituciones que Dahl considera necesarias para estar en presencia de una sociedad democrática son: 1) participación efectiva; 2) igualdad de voto; 3) comprensión ilustrada; 4) control de la agenda pública e inclusión de los adultos (universalidad). Al respecto véase Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006, pp. 47, 48.

julio de 1999. Para entonces el IEDF era un instituto en construcción. Todavía no contaba con el personal electoral de carrera, y los procedimientos operativos para innumerables actividades se estaban diseñando.

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, modificada una y otra vez desde su expedición en 1999, incluía las características para la organización de mecanismos como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana y la elección de representantes vecinales (comités vecinales al principio y comités ciudadanos después). Estas disposiciones estaban amparadas en el contenido del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y del *Código Electoral del Distrito Federal*.

De acuerdo con lo establecido en dichas leyes, los comités vecinales tendrían identidad con las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales. Además, la autoridad electoral debería considerar en su conformación la densidad poblacional y el trazo de las secciones electorales, en virtud de que se dispuso utilizar la lista nominal en dichas elecciones vecinales. De esta forma, el IEDF delimitó 1 280 unidades territoriales,¹¹ y en virtud de la densidad poblacional se definieron 1 352 comités vecinales que debían ser elegidos por 5.9 millones de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la capital del país.¹²

Sin embargo, pese al esfuerzo desplegado por el IEDF, y a que los niveles de asistencia a las urnas de los capitalinos en los procesos electorales solían estar por encima del promedio nacional, la participación ciudadana el 4 de julio de 1999 fue de apenas 573 397 ciudadanos, 9.5% de la lista nominal. Para explicar este bajo nivel de votación se ha dicho de todo: faltó difusión; el día estuvo lluvioso; los partidos políticos no

¹¹ Las unidades territoriales constituían el ámbito espacial definido por el IEDF a partir del trazo de las secciones electorales (delimitadas por el Instituto Federal Electoral por mandato constitucional).

¹² Cifras tomadas de Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007, pp. 125-129.

fueron garantes, sino partes en el ejercicio; el esquema de representación vecinal era artificial, no correspondía a las verdaderas identidades culturales, etcétera.

El hecho es uno: los ciudadanos de la capital del país, que se destacan por una actitud crítica en la política y cuentan con uno de los niveles más altos de escolaridad e ingreso, acudieron marginalmente a las mesas receptoras del voto. Optaron por alejarse de este mecanismo y dejar en unos cuantos capitalinos la decisión de la representación vecinal. Pero este dato dejó de ser atípico tres años después.

En 2002 el IEDF organizó otro ejercicio de participación ciudadana, a raíz de la intención del jefe de Gobierno de construir 34 kilómetros de vialidades en un segundo nivel del Periférico. Esta determinación generó un amplio debate político y manifestaciones sociales de diversa índole. Ante ello, el jefe de Gobierno solicitó al IEDF que organizara un plebiscito en el que se consultara a los ciudadanos si estaban de acuerdo con la construcción de dichas vialidades.

Este mecanismo de democracia directa se celebró el 22 de septiembre de 2002. Y, una vez más, no obstante que la autoridad electoral local desplegó 6 166 mesas receptoras del voto, los ciudadanos de la capital respondieron marginalmente. Acudieron únicamente 420 536 votantes de una lista nominal de 6.3 millones. Es decir, a este ejercicio de participación en las decisiones públicas concurrió escasamente 6.64% del electorado. Dicho en otras palabras, votaron 26.6% menos ciudadanos que en la elección vecinal de 1999.

Para el caso del Distrito Federal es claro que los ciudadanos distinguen los procesos electorales para elegir a quienes van a decidir de aquellos en que los electores toman decisiones directamente. Parecería que tales decisiones son competencia de quienes han sido elegidos por el voto popular.

Estoy convencido de que no salir a votar o a emitir una opinión sobre un acto político es una decisión política. En tal sentido, pese a los cam-

bios institucionales logrados y al trabajo de las autoridades electorales, el ejercicio de ciudadanía demuestra un significativo déficit de *ciudadanía política*, en los términos de lo establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA).¹³

El plebiscito de Veracruz

Veracruz es otra de las entidades que a principios de 2000 contaba con disposiciones legales que permitían ejercicios de democracia directa. Con base en lo establecido en la legislación electoral local, en 2001 se llevó a cabo un plebiscito que incluyó cinco preguntas con temas de política pública que abarcaron impartición de justicia, promoción de las lenguas y la cultura indígenas, fortalecimiento de los municipios, auditorías a la nucleoelectrónica de Laguna Verde y la Cumbre Tajín.¹⁴

A la convocatoria emitida por el Instituto Electoral Veracruzano acudieron 679 386 electores, que representaron 16.06% de un total de

¹³ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 32, 33.

¹⁴ Las cinco preguntas fueron las siguientes: 1) ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe tomar medidas para hacer más eficiente y garantizar a los veracruzanos la prevención del delito, la impartición y administración de justicia, la revisión de penas y el respeto a sus derechos?; 2) ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe crear un órgano encargado de la promoción y preservación de las lenguas, culturas y usos y costumbres de los pueblos indígenas?; 3) ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal un mecanismo para incrementar los recursos federales que Veracruz requiere para hacer obra pública, aplicando mecanismos para fortalecer los municipios?; 4) ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe gestionar ante el Gobierno Federal mecanismos para supervisar y hacer pública la información de las auditorías especializadas y el Programa de Emergencia Radiológica Externa (PERE) de la Central Nucleoelectrónica de Laguna Verde?; y 5) ¿Considera usted que el Gobierno del Estado debe seguir promoviendo la organización de la “Cumbre Tajín”? Véase <http://www.iev.org.mx/1resultadoselec/plebi2001.html6>

4.2 millones de ciudadanos del estado. Como se puede apreciar, esta participación es superior a la registrada en el Distrito Federal, aunque los niveles socioeconómicos y los de escolaridad son más bajos en Veracruz. Asimismo, en tanto los niveles de votación de los veracruzanos en las elecciones federales suelen ser similares al promedio nacional, es evidente que también en esta entidad se da la diferenciación entre un ejercicio de democracia directa y una elección para renovar a los gobernantes.

Las consultas de Alianza Cívica

Es un hecho que en el proceso de cambio político que hemos vivido se han incorporado las demandas de partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y gremiales. Una de las organizaciones que, a partir de su lucha en contra del fraude en la elección presidencial de 1988 y de la parcialidad de las autoridades electorales de entonces, adquirió una amplia presencia en la opinión pública fue Alianza Cívica. Con base en este eje Alianza Cívica logró una movilización importante de ciudadanos y organizaciones sociales para observar el voto en las elecciones de 1994. Los resultados de esta experiencia le permitieron mantener latente el germen de la organización social en prácticamente la totalidad del país.

Tal cobertura soportó que seis meses después de la elección presidencial de 1994 se llevara a cabo una primera consulta ciudadana sobre la crisis financiera del llamado “error de diciembre”. La consulta fue el 26 de febrero de 1995, y, gracias a la participación de 16 000 personas, acudieron 626 525 mexicanos a emitir su opinión.¹⁵

¹⁵ Cifras tomadas de Sergio Aguayo Quezada “El activismo civil en la transición mexicana a la democracia”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea. Las instituciones*, tomo III, México, Océano-El Colegio de México, 2007, p. 305.

La segunda consulta ciudadana organizada por Alianza Cívica fue a petición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con la finalidad de que la sociedad opinara sobre el futuro político de los zapatistas. Esta consulta se realizó el 27 de agosto de 1995 con el apoyo de 12 000 personas, y acudieron a emitir su opinión 1 088 094 ciudadanos.¹⁶

Hacia diciembre de 1995 se organizó otro ejercicio ciudadano para que los mexicanos opinaran sobre una estrategia económica alternativa, en el cual se sumaron 428 345 firmas. En septiembre de 1996 se organizó un ejercicio más, en el que los ciudadanos opinaron sobre la política económica del gobierno. A éste acudieron 182 366 mexicanos.

La suma de la participación ciudadana en estos cuatro esfuerzos, organizados por la sociedad civil, asciende a 2 325 330 mexicanos. Indudablemente se trata de un ejercicio de convocatoria que debe reconocerse, ya que se realizó sin recursos públicos y sin acceso a los medios de comunicación. Pero, en el mismo sentido, es altamente contrastante con los niveles de votación en cualquier elección federal (presidencial o legislativa). De hecho, el nivel de participación en estos ejercicios, concretamente el de los dos primeros, se parece más a los ciudadanos involucrados en la organización de las elecciones federales que al de los votantes. En efecto, tan sólo el número de ciudadanos involucrados como funcionarios en las mesas directivas de casilla en la elección federal de 1994 ascendió a poco más de 380 mil.

La participación ciudadana en las elecciones federales

Pese a que la participación en ejercicios de democracia directa es notoriamente baja, el compromiso de los ciudadanos en la organización de los procesos electorales para determinar a quienes van a gobernar o generar

¹⁶ *Ibid.*

las leyes es, en cambio, muy importante. Uno de los arreglos institucionales de mayor trascendencia para nuestra democracia es la participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso electoral y la cobertura geográfica de las mesas instaladas para recibir la votación.

De acuerdo con el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), los ciudadanos participan en la capacitación de quienes fungirán como funcionarios de mesas directivas de casilla; como supervisores electorales; en la integración de los consejos distritales, unos como consejeros distritales y otros como representantes de los partidos políticos; y en las casillas como representantes de los partidos políticos. Las dimensiones de este involucramiento ciudadano constituyen una de las mayores garantías de nuestra democracia y el motivo para afirmar que en México las elecciones auténticamente las hacen los ciudadanos.

Otro aspecto que es característico de nuestras elecciones es la cantidad de casillas que se instalan a todo lo ancho y largo del territorio nacional. Tan sólo en 1994 se instalaron 96 415 casillas, y en 2009 su número ascendió a 139 114. La idea es que las mesas para recibir la votación estén lo más cerca posible del domicilio de los electores. De ahí la cantidad de funcionarios que se requiere para que, primero, reciban la votación, y posteriormente realicen el escrutinio y el cómputo de los votos.

Es claro que el tiempo y la dedicación que exige cualquiera de las actividades anteriores obliga a quienes las desempeñan a tener algo más que curiosidad en los procesos electorales. Se necesita un auténtico compromiso con la democracia para llevarlas a cabo. Por lo anterior es que considero destacable que en el proceso electoral federal 2008-2009 hayan participado más de un millón de ciudadanos (1 030 477, véase el cuadro 3).

Cuadro 3. Número de ciudadanos participantes en el proceso electoral federal 2008-2009

| Actividad | Cantidad |
|---|-----------|
| Capacitadores asistentes electorales | 25 726 |
| Supervisores electorales | 3 481 |
| Funcionarios de mesas directivas de casilla | 556 456 |
| Representantes de los partidos políticos en casilla | 444 814 |
| Total | 1 030 477 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

Naturalmente estos datos contrastan con las cifras de participación en los ejercicios de democracia directa. Tan sólo los involucrados en las tareas anteriores ascienden a una cantidad similar a la de quienes acudieron a emitir su opinión en los ejercicios de democracia directa o de participación ciudadana más concurridos de entre los que mencioné anteriormente.

Las diferencias en los niveles de participación pueden verse desde dos puntos de vista. Uno, como resultado de la incipiente ciudadanía de los electores en México, que implica una interpretación de que los asuntos públicos no son competencia de todos. En esta interpretación los ciudadanos se marginan de las decisiones públicas y prefieren dejarlas a los políticos y a los partidos.

El segundo enfoque se vincula con una de las características que señala Sartori de las democracias electorales: los electores no deciden directamente, sino que eligen a quienes asumirán las facultades decisorias. Es decir, los ejercicios de democracia directa, como los plebiscitos, no son inherentes a las democracias representativas. Por ello, es posible que los electores, aun asumiéndose como demócratas, podrían considerar que no afectan sus convicciones si no acuden a opinar sobre un tema propio de quienes ya fueron elegidos para representarlos y decidir por ellos.

En cualquier caso, es claro que la no participación en los ejercicios de democracia directa, como los plebiscitos, referéndums o consultas, expresa un ejercicio deficitario de los derechos fundamentales que permiten influir en las decisiones públicas. Es decir, la baja participación ciudadana bien puede interpretarse como una manifestación de la ciudadanía.

Por tanto, podría aventurarse un posible indicador de los niveles de ciudadanía a través de los ejercicios de democracia directa: a mayor participación, más alto nivel de ciudadanía, y viceversa.¹⁷ Esto, en tanto los mecanismos de democracia directa puedan ser vistos como complementos o auxiliares en la consolidación de un sistema democrático.

Dicho en otras palabras, las diferencias contrastantes en los niveles de participación en los procesos electorales y en los ejercicios de democracia directa son explicables, desde mi punto de vista, por una deficiente concepción de los asuntos públicos que se origina en una incipiente ciudadanía. Los ciudadanos asumen el compromiso de determinar en las urnas a quién le entregarán el poder político, pero no consideran con el mismo nivel de importancia participar en las decisiones que, aunque son de alcance generalizado, suponen deben ser asumidas por quienes detentan dicho poder político. O bien, como algunas encuestas lo señalan, los ciudadanos no creen tener la capacidad de influir en mayor medida en las decisiones políticas o, simplemente, piensan que el gobierno se impone.

¹⁷ Otro elemento que puede considerarse para comprender los niveles de asistencia a las urnas es la coincidencia de elecciones federales y estatales. La evidencia empírica demuestra que con dicha coincidencia es posible aumentar los niveles de participación. Al respecto cabe recordar que, según las cifras anteriores, en 2009 se experimentó un cambio en la tendencia descendente de los niveles de participación. Todavía está por verse si ello obedece a cambios en el involucramiento de los ciudadanos en la esfera pública o bien está relacionado con la reforma constitucional de 2007, que impulsó a las legislaturas locales a modificar sus calendarios electorales para que coincidieran con la elección federal. Por supuesto, en este artículo no debatiremos este tema, aunque era necesario apuntarlo.

LA EDUCACIÓN CÍVICA Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA CONSTRUIR CIUDADANÍA

Una de las modificaciones institucionales que han sustentado el cambio político se encuentra en las reformas constitucionales de 1996. Ese año también es simbólico en materia de educación cívica. Quizá debería decir que es fundacional en relación con la concepción de educación cívica, ya que esta atribución se asignó expresamente al Instituto Federal Electoral (IFE).

En los casi 15 años que han pasado desde que se otorgó dicha responsabilidad, las acciones y la visión del IFE en esta materia han cambiado. Naturalmente las visiones y los alcances de los proyectos de educación cívica han respondido al momento y a la realidad nacional. En este sentido cada paso ha permitido establecer las bases del siguiente. Hace 15 años lo prioritario eran los valores de la democracia, difundir las reglas del juego electoral y transmitir la importancia de que los ciudadanos vieran al IFE como una institución ciudadana, no del gobierno federal.

Con base en estas experiencias hemos avanzado en los conceptos que hoy nos están permitiendo desarrollar una política pública en materia de educación cívica, así como los modelos que desarrollen competencias cívicas para construir ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo. Por ello, desde 2009 y más intensamente en 2010, el IFE ha venido diseñando los instrumentos de planeación que permitan disminuir los llamados déficits de ciudadanía y materializar la aspiración constitucional de que la democracia sea una forma de vida y no solamente el mecanismo con el que los ciudadanos participamos en la renovación del poder político.

De esta forma, me permitiré señalar seis aspectos que, desde mi punto de vista, clarifican la interpretación que en el IFE estamos haciendo del mandato constitucional en materia de educación cívica, y que considero

son rectores en la planeación y en la determinación de nuestro quehacer institucional en dicha materia.

El primer elemento a considerar es el sentido de la atribución constitucional otorgada al IFE.

De acuerdo con nuestra Constitución, el Instituto Federal Electoral tiene a su cargo, de manera integral y directa, la educación cívica. Esta atribución se otorgó en medio de un debate que se centró en dos asuntos: consolidar la imparcialidad y la independencia del Instituto, y fomentar el desarrollo de una ciudadanía más informada, crítica y participativa. De ahí que en el arreglo institucional, para la consolidación de la autonomía del IFE en relación con los poderes públicos, se hayan incorporado funciones que atendían el tema de la imparcialidad y la independencia.

Adicionalmente, para fomentar la participación crítica de los ciudadanos se incorporó la educación cívica como atribución exclusiva de la máxima autoridad electoral. Con base en lo anterior, una forma de garantizar el cumplimiento de esa atribución “integral y directa” es mediante una política pública cuyos objetivos y medios sean determinados por el propio Instituto, así como estableciendo estrategias que promuevan la participación de todos los actores sociales y políticos interesados en la construcción de ciudadanía y en el desarrollo de la democracia en México.

El segundo elemento determinante en la orientación que debemos darle a la educación cívica tiene que ver con la esencia misma del Instituto Federal Electoral.

Es claro que hubo una intencionalidad del legislador al asignarle la educación cívica al IFE y no incluirla en el Artículo Tercero constitucional,

que refiere lo relativo a la educación que imparte el Poder Ejecutivo federal. La educación cívica se le asignó al Instituto para vincularla a la participación de los ciudadanos en la democracia, en los asuntos públicos, alejada de influencias gubernamentales y sesgos partidistas.

De esta forma, en mi interpretación, los legisladores visualizaron que la educación cívica tiene la finalidad de contribuir al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, a la participación informada en los procesos electorales y a una convivencia cotidiana basada en los valores de la democracia.

El tercer elemento está vinculado con los destinatarios de la educación cívica.

De acuerdo con el mandato legal, los destinatarios de nuestras acciones de educación cívica son todos los mexicanos y mexicanas. Niños, indígenas, ejidatarios, adultos mayores, amas de casa, todos, sin distinción, deben ser potencialmente beneficiarios de las acciones del IFE en esta materia. No obstante, la asimetría existente en nuestro país nos plantea el desafío de contribuir a “cerrar brechas” para alcanzar condiciones reales de igualdad en el ejercicio de los derechos entre todas las personas que conforman la sociedad mexicana.

En tal sentido, el cumplimiento de la atribución integral y directa se logrará en la medida en que seamos capaces de concebir a la educación cívica como una política pública generada por una institución del Estado, que requiere de la colaboración de otras instituciones así como de la participación de las autoridades electorales locales, de las organizaciones de la sociedad civil e incluso internacionales para instrumentarla en un país diverso, desigual y extenso, como lo es México.

El cuarto elemento que desde mi perspectiva debe estar presente en nuestras políticas de educación cívica para los próximos años es el enfoque.

En el IFE hemos evolucionado en la forma de conceptualizar y acercar la educación cívica a los ciudadanos. En los inicios del Instituto, hace ya cerca de 20 años, el enfoque se centró en la divulgación de los valores democráticos así como en la transmisión de conocimientos sobre los procedimientos y las prácticas de la democracia. Posteriormente hemos orientado nuestra labor hacia la generación de procesos educativos graduales, permanentes e integrales, que contribuyan a la formación de sujetos autónomos, capaces de transformar su realidad y construir una sociedad democrática.

Así, en 2001 el Instituto realizó un primer esfuerzo por integrar una estrategia a corto y mediano plazo, el cual se plasmó en el llamado *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*. En dicho plan empezamos a plantear la necesidad de contribuir a la formación en competencias cívicas. Esta orientación se reflejó en el diseño del programa *Educación para la Democracia*, mismo que fue un referente básico para el diseño del *Programa de Formación Cívica y Ética para la Educación Básica* de la Secretaría de Educación Pública.

Posteriormente, a partir de lo establecido en el *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, avanzamos en la configuración de lo que entendemos por *competencias cívicas*, ya que se definió al ciudadano como un sujeto de derechos. En otras palabras visualizamos al ciudadano como “alguien que conoce sus derechos y tiene la posibilidad y capacidad de defenderlos”. Con esta concepción, en el Programa Estratégico de Educación Cívica, el IFE modificó la manera de materializar sus políticas de educación cívica. Este ajuste abarcó tanto el enfoque educativo como la gestión administrativa, lo cual nos permitió fortalecer los procesos de planeación y evaluación, incorporar sólidas metodologías

educativas y hacer uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Los resultados alcanzados en los talleres en los cuales hemos aplicado estos métodos, nos motivan a seguir impulsando el enfoque de las competencias cívicas en la definición de nuestra estrategia de educación cívica en el mediano y largo plazo.

El quinto elemento tiene que ver con uno de los impactos que produce la construcción de ciudadanía: su incidencia en la consolidación de la democracia y en la revaloración de la política.

Existe consenso en torno a que la construcción de ciudadanía resignifica la política, la participación en los asuntos públicos y mejora la calidad de la democracia. En tal sentido nuestra estrategia y nuestras acciones de educación cívica deberán acercar el IFE a los ciudadanos, y contribuir a un acercamiento de los ciudadanos a la vida pública, mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales.

El IFE nació por reclamos de los ciudadanos y de la sociedad organizada. De ahí que tengamos la pretensión de consolidar en el futuro ese origen: una institución de ciudadanos y para la construcción de ciudadanía. Esa ha sido la razón de nuestra existencia, y tendrá que ser el eje de nuestra transformación futura.

El sexto elemento tiene que ver con la articulación de microproyectos de educación cívica y la colaboración interinstitucional para potenciar y difundir su aplicación.

Para que las acciones de educación cívica sean pertinentes y logren los resultados esperados es necesario que sean adecuadas a los requerimientos y realidades de cada comunidad o grupo social. Esta especi-

ciudad nos obliga a reconocer que la educación cívica para ser efectiva debe ser particularizada. Podemos generalizar los conceptos y la forma de aplicar las metodologías, pero siempre adecuando los contenidos a las necesidades específicas de cada grupo que sea partícipe de nuestras acciones.

La experiencia que hemos acumulado en casi 20 años de vida institucional nos muestra que la educación cívica es un proceso incremental, que debe ser flexible, alejado de ideologías o programas partidarios y permitir que los ciudadanos interpreten su realidad a través del ejercicio o no de sus derechos fundamentales.

APUNTES FINALES

Hemos visto en las reflexiones anteriores que la participación ciudadana, entendida como la asistencia a las urnas, se ha mantenido en niveles similares, cuantitativamente hablando, desde la época del partido hegemónico. Mencionamos que, dada la incipiente ciudadanía, los electores distinguen los ejercicios de democracia directa de aquellos en los cuales eligen a los gobernantes y legisladores. Pero también vimos que, en los momentos críticos, los mexicanos sí salen masivamente a emitir su opinión a través del voto, con lo cual se observa, desde mi punto de vista, que los mexicanos sí tienden a considerar el sufragio como mecanismo para incidir en el poder político. Estos factores me llevan a interpretar que la baja participación ciudadana se deriva de la forma en la que se conciben los asuntos públicos y cómo consideran los ciudadanos que deben participar en ellos. En tal sentido, la asistencia a las urnas no necesariamente significa un cuestionamiento al tipo de gobierno, sino una oportunidad para calificar la capacidad de respuesta de los gobernantes en turno.

En términos de lo planteado por el PNUD y la OEA, una política de Estado en materia de educación cívica debe apuntalar lo que se ha llamado “democracia exigible”,¹⁸ y contribuir a ejercer la *dimensión civil, social y política* de la ciudadanía.

Por ello, concebimos la política pública que en materia de educación cívica estamos desarrollando como un proceso formativo que, sin colores partidarios ni influencias gubernamentales, fundamente y propicie la participación de los mexicanos en los asuntos públicos con un espíritu democrático, y cuyos beneficios se manifiesten en las actitudes cotidianas de los ciudadanos. La finalidad última de la educación cívica es contribuir a transformar las condiciones de vida de los mexicanos, mediante una participación más efectiva en los asuntos públicos y a través de una convivencia cotidiana que se sustente en los principios de la democracia y el ejercicio consciente de los derechos fundamentales de todos.

Tradicionalmente las estrategias, los proyectos y las acciones del Instituto Federal Electoral en materia de educación cívica, siguiendo el mandato constitucional, trascienden las elecciones federales y locales e impactan en la forma de vida de los ciudadanos. No podría ser de otro modo. Sus avances y éxitos se reflejarán en el ejercicio cotidiano de las competencias cívicas de los ciudadanos, en su participación en las reuniones comunitarias, ejidales, vecinales y municipales, así como en la exigencia de la rendición de cuentas de todos los servidores públicos y, más aún, de aquellos electos mediante el sufragio.

Lamentablemente, el cambio político que hemos logrado no ha podido erradicar las desigualdades. Hemos avanzado en diferentes ver-

¹⁸ Se entiende como democracia exigible el nivel máximo de ciudadanía que puede tener una sociedad sin alterar la estabilidad del sistema. En consecuencia, la diferencia entre ese nivel máximo y el nivel de ciudadanía que tiene una sociedad es el espacio para la construcción de ciudadanía. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización de Estados Americanos, *op.cit.*, pp. 46-48.

tientes: la equidad de las contiendas, la universalidad del sufragio y la imparcialidad de las instituciones electorales, entre otras. Sin embargo, ahora necesitamos diseñar instrumentos que se conviertan en motores que transformen la perspectiva y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El ejercicio permanente y consciente de los derechos fundamentales posibilitará que los ciudadanos se sientan partícipes y actores influyentes en las decisiones públicas. Mayor ciudadanía es una condición para lograr nuestro objetivo de construir una democracia de los ciudadanos, donde el poder se distribuya, se regule socialmente, y las decisiones públicas sean incluyentes.

Construir ciudadanía significa contribuir al acercamiento de la política a los ciudadanos. Es una tarea que demanda la corresponsabilidad de autoridades electorales, partidos políticos, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil; y es, además, el complemento de los arreglos institucionales que en los últimos 30 años nos han permitido transitar hacia la democracia. Ampliar y fortalecer la ciudadanía permitirá cumplir el precepto constitucional de que la democracia sea una forma de vida.

BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO QUEZADA, Sergio, “El activismo civil en la transición mexicana a la democracia”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea. Las instituciones*, tomo III, México, Océano-El Colegio de México, 2007.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS y Comparative Study of Electoral Systems, *Estudio Nacional Electoral CIDE-CSES 2009*, México, Instituto Federal Electoral-Centro de Investigación y Docencia Económicas, en <http://www.cide.edu.mx/cide-cses.htm>

DAHL, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006.

FUNDACIÓN ESTE PAÍS, Instituto Politécnico Nacional e Instituto Tecnológico Autónomo de México, “El sentir ciudadano. Encuesta nacional sobre el sentir ciudadano 2009”, *Este País*, México, núm. 222, septiembre de 2009.

GÓMEZ TAGLE, Silvia, *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México 1961-2006*, México, Instituto Federal Electoral, 2009.

GRUPO DE ECONOMISTAS Y ASOCIADOS e Investigaciones Sociales Aplicadas, *Escenarios políticos 2010-2012. Gobernabilidad y sucesión. Primer reporte*, México, Grupo de Economistas y Asociados-Investigaciones Sociales Aplicadas, 2010.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2007.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Sistema de consulta de las elecciones federales 2008-2009. Atlas de resultados federales de 1991 a 2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

———, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y Organización de Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2010.

La ciudadanía activa como elemento sustantivo de los procesos electorales

*Arturo Sánchez Gutiérrez
Mayarí Forno Oliva*

Una a una, en cada elección el tema de la participación ciudadana constituye un reto. La participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones e incluso en el gobierno de la vida colectiva es sustantiva para la democracia participativa.

Toda democracia se expresa en la práctica, secreta y sin coerción, del voto por parte de los ciudadanos. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto un intenso debate conceptual sobre la ciudadanía y la democracia. Los modelos teóricos que limitaban la democracia al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas opciones electorales han dado paso a una concepción que parte de la base de la interrelación entre ciudadanía y democracia. Hay un replanteamiento de la configuración de la ciudadanía más allá del ámbito electoral, que considera la construcción de una ciudadanía activa, responsable, que conoce sus derechos y los defiende.¹

Los ciudadanos participan en la elección de sus gobernantes pero también en el espacio público, en el que se debaten y ejercen sus dere

¹ Para una exploración más profunda de este tema véase Alberto Olvera, *Ciudadanía y democracia*, primera edición, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), 2008.

chos sociales y civiles. Lo anterior no significa que el sistema electoral no sea crucial para un régimen democrático: debe existir un espacio para la competencia electoral institucionalizada, elecciones libres, instituciones imparciales, partidos que ganan y pierden elecciones, y ciudadanos que participan en la elección.

Pero además, el ámbito electoral ofrece un prisma de participación ciudadana que es necesario analizar cuidadosamente. En este punto podríamos formular la siguiente hipótesis: hoy en día la participación de los ciudadanos en las elecciones no se limita a los esquemas tradicionales de participación –como el voto y la acción partidaria–, sino que los ciudadanos y ciudadanas participan de manera activa en la gestión y el control de los procesos electorales, de tal suerte que su participación puede contribuir a la credibilidad y la legitimidad de las elecciones. Asimismo, las nuevas condiciones para el ejercicio del sufragio han generado una transición sociodemográfica de los perfiles de quienes votan y de quienes no. Desde esta perspectiva podríamos apuntar que los tiempos de elecciones pueden ser vistos como espacios de la acción afirmativa de la ciudadanía.

Sin duda alguna esta idea se coloca en las fronteras de la relación entre política y ciudadanía, y en el debate actual sobre la democracia participativa. Para avanzar en este planteamiento parece necesario profundizar en el conocimiento del proceso democratizador de nuestro país y su correlación con el diseño del sistema electoral.

Como ha sido ampliamente estudiado, en el caso de México las reformas electorales ocurridas entre 1977 y 2009 cambiaron tanto al sistema político como a la sociedad en su conjunto. Los cambios culturales que se dieron en sintonía con la liberalización del sistema político revitalizaron los espacios de participación. Más aún, la sociedad civil tuvo un papel relevante en el proceso de cambio, al punto de que se consideró esencial la participación de los ciudadanos en el diseño del nuevo andamiaje electoral.

Es así como en el sistema electoral mexicano la participación de los ciudadanos no se limita al día de la elección, sino que forma parte de los mecanismos propios de la organización de las elecciones. De acuerdo con la ley electoral los ciudadanos participan en la organización de la elección como consejeros ciudadanos, capacitadores-asistentes, funcionarios de casilla y observadores. La creación del Instituto Federal Electoral y su ciudadanización fue una de las piezas clave para hacer confiable el proceso electoral. A continuación exploraremos cada una de estas variantes.

LOS CIUDADANOS COMO ELECTORES

Por lo que se refiere a la participación ciudadana a través del ejercicio del sufragio, hasta 2003 los estudios sobre participación y abstencionismo con base en datos empíricos apuntaban que votaban menos los jóvenes menores de 25 años, las mujeres, los ciudadanos de zonas rurales, las personas con niveles inferiores de ingreso, las personas que no tienen una identificación partidaria, así como los ciudadanos que cuentan con un nivel educativo más alto y con una amplia información política electoral.²

Al respecto, uno de los estudios más novedosos en la materia fue el que realizó el Instituto Federal Electoral (IFE) con base en la documentación de las elecciones federales de 2003. La investigación llevada a cabo por el Instituto tiene su base en los listados nominales utilizados el día de la elección, es decir, las listas en las que los funcionarios de casilla registran si un ciudadano votó o no. Esta información se completó con los datos básicos del Registro Federal de Electores sobre sexo, edad, municipio y localidad de las elecciones. Conviene aclarar que en todo momento

² Cita retomada del *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2005, p. 47.

se resguardó la información confidencial y se preservó el principio de secrecía del voto. Esto es, por primera vez se trataba de un estudio con datos duros de la jornada comicial.

El estudio se enfocó en el perfil de los ciudadanos que sufragaron y los que no, a través de características tales como sexo, edad y tipo de sección electoral. A partir de los resultados obtenidos fue posible contar con una visión más precisa de lo que podríamos llamar el prisma de la participación electoral. Para ilustrar lo anterior basta ver algunos de los datos obtenidos.³

En las elecciones federales de 2003 el promedio nacional de participación ciudadana fue del orden de 41%;⁴ Chiapas y Baja California presentaron los porcentajes de participación más bajos: aproximadamente 31% en ambos casos, mientras que Querétaro y Campeche tuvieron la participación más alta: entre 55 y 60%.

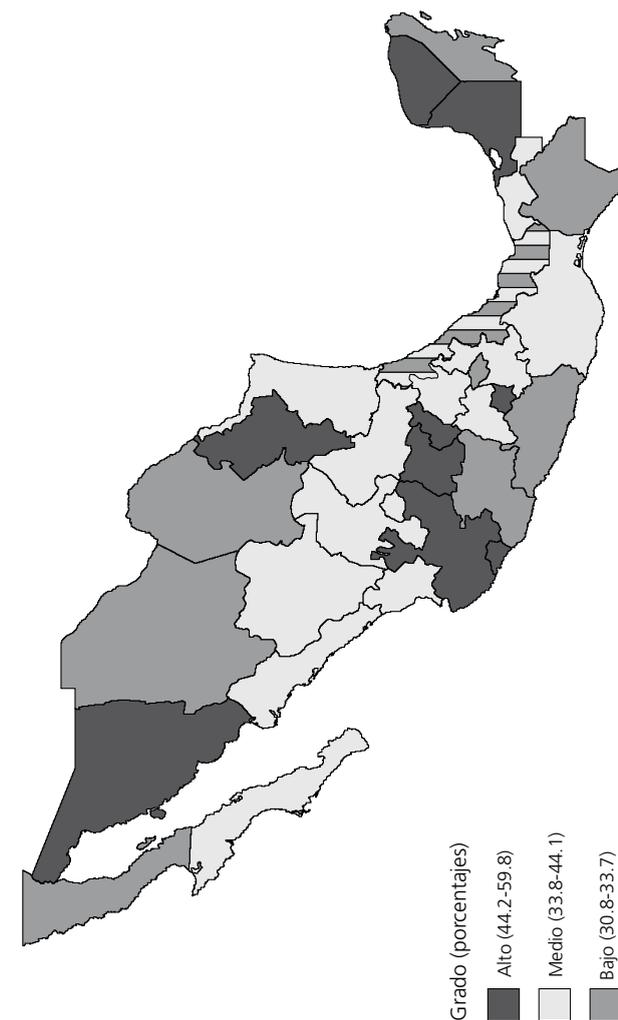
La distribución del voto a nivel nacional se puede observar claramente en el mapa 1.

Uno de los hallazgos más importantes de la investigación está en la relación entre voto y sexo, de acuerdo con las gráficas 1, 2 y 3: del total de electores que sufragaron en 2003 casi 54% fueron mujeres y aproximadamente 46%, hombres. Si se compara este dato con la composición del listado nominal encontramos una prevalencia de mujeres en el conjunto de los que votaron, un tanto mayor que la correspondiente en el listado nominal.

³ Véase Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003*, México, Instituto Federal Electoral, julio de 2004.

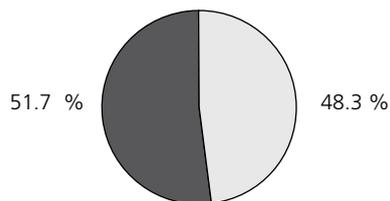
⁴ Véase Instituto Federal Electoral, *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.

Mapa 1. Grado de participación ciudadana, por entidad federativa, 2003

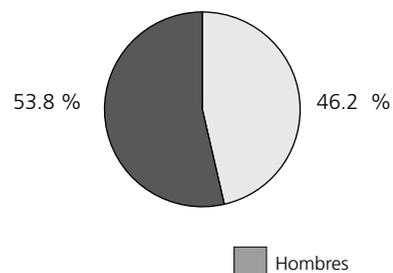


Lo anterior significa que en las elecciones federales de 2003, en el país como conjunto, las mujeres, en términos absolutos y relativos, acudieron a las urnas más que los hombres.

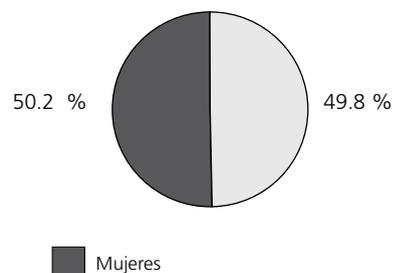
Gráfica 1. Distribución porcentual del total de ciudadanos registrados en la lista nominal, por sexo, 2003



Gráfica 2. Distribución porcentual de los ciudadanos que votaron, por sexo, 2003



Gráfica 3. Distribución porcentual de los ciudadanos que no votaron, por sexo, 2003

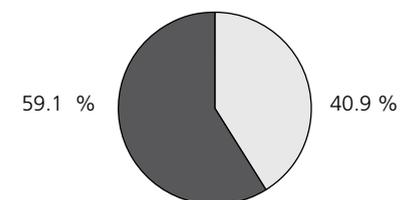


FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003, op. cit.*

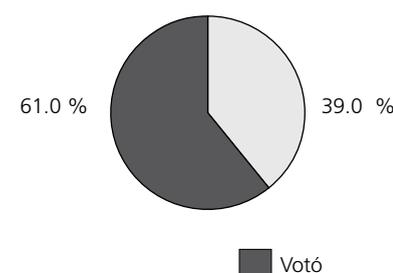
En contraparte, el total de ciudadanos que no votaron se divide de forma casi equitativa entre hombres y mujeres.

Otra de las variables analizadas fue la edad de los ciudadanos, y se encontró un patrón de participación que aumenta con la edad (véase la gráfica 7).

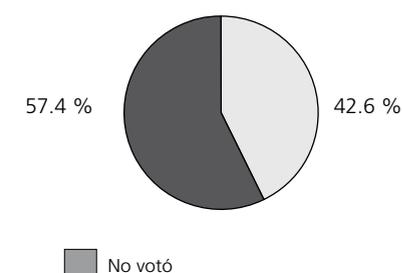
Gráfica 4. Distribución porcentual del total de ciudadanos que votaron registrados en la lista nominal, 2003



Gráfica 5. Distribución porcentual de los hombres que votaron, 2003



Gráfica 6. Distribución porcentual de las mujeres que votaron, 2003

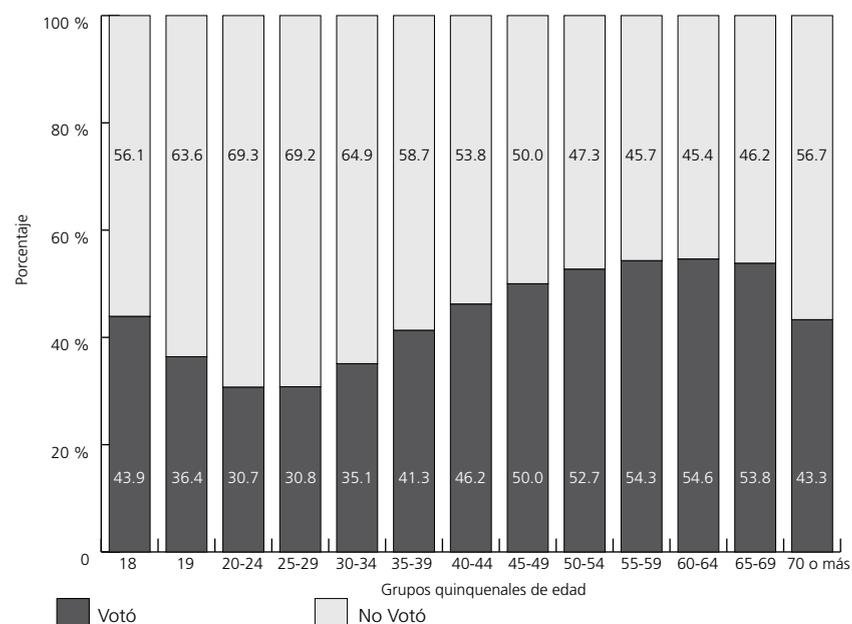


FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003, op. cit.*

Viéndolo al detalle encontramos que:

- En el primer grupo de edad (18 años) no sólo se encuentran las personas que tuvieron oportunidad de votar por primera vez, sino que se trata del segmento de individuos que han adquirido la ciudadanía recientemente; la propensión a participar en este grupo de jóvenes, ejerciendo su derecho al voto, parece ubicarse levemente por encima del promedio nacional, aproximadamente en 44%.
- A partir de allí el nivel de participación por edades comienza a descender, alcanzando su nivel más bajo en los grupos de 20 a 24 y 25 a 29 años, donde apenas votó uno de cada tres ciudadanos.

Gráfica 7. Distribución porcentual de los ciudadanos en la lista nominal, según participación por grupos quinquenales de edad, 2003



FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003, op. cit.*

- En los grupos de edades que van de los 19 hasta los 34 años es donde se concentran los niveles de participación más bajos. Y aunque este segmento de edades no es demasiado extenso, esta reducida participación tiene un impacto fundamental en la baja participación a nivel total, puesto que concentra poco menos de la mitad (45%) de la población con derecho al voto.
- La participación del grupo de edades de 35 a 39 (41%) se ubica justamente en el nivel medio nacional.
- A partir de allí, los niveles de participación se incrementan continuamente, hasta alcanzar su cúspide en el grupo de 60 a 64 años, donde se llega a cerca de 55%, un tercio superior al promedio nacional.

Ahora bien, al combinar las variables de edad y sexo se halló lo siguiente:

- Que la participación en las mujeres es siempre superior a la de los hombres, desde los 18 años hasta el grupo de 45 a 49; en el grupo de edades entre 50 y 54 el porcentaje de hombres y el de mujeres que votaron es más o menos el mismo; y a partir del grupo de 55 a 59 se invierte la situación y los hombres participan más que las mujeres.
- Que, independientemente de las diferencias en el nivel de participación por grupos de edad entre hombres y mujeres, el patrón de comportamiento por edades es totalmente análogo para ambos sexos.

En la gráfica 8 se muestra de manera evidente que las mayores diferencias en la participación de mujeres y hombres tienen lugar en dos segmentos de edad bastante distintos: a favor de las mujeres en las edades jóvenes y adultas jóvenes, y a favor de los hombres en las edades avanzadas, donde se observan los niveles más altos de participación.

Otra variable analizada correspondió a las secciones⁵ urbanas y no urbanas (incluye las rurales y las mixtas). En este ámbito los hallazgos fueron sumamente interesantes.

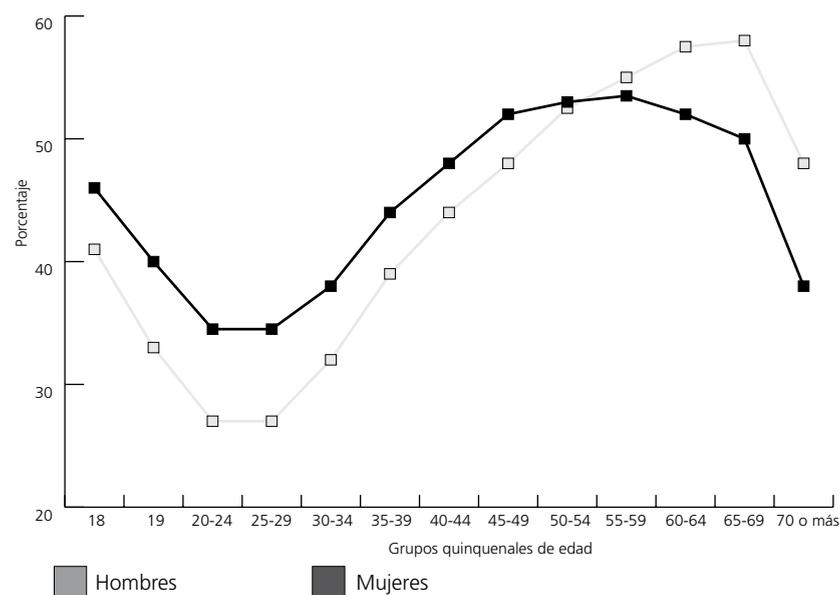
Al examinar los datos porcentuales de participación, se observó que para el total del país no hay diferencias significativas de participación entre las secciones urbanas y las no urbanas; en ambos casos el nivel medio de participación fue de 41%.

Sin embargo, dicho equilibrio no se reprodujo como patrón a nivel de entidad federativa. La comparación de las participaciones relativas por tipo de sección electoral entre las entidades de la República reveló que

⁵ La sección electoral es la unidad territorial mínima en que se dividen los distritos electorales, y puede tener entre 500 y 1 500 electores.

una mayoría de los estados del país (dos tercios) tuvieron más participación en las regiones no urbanas. Entre ellos destacó Quintana Roo, donde la mayor participación porcentual en regiones no urbanas (44%) rebasó por aproximadamente 15 puntos porcentuales la correspondiente en secciones urbanas (29%).

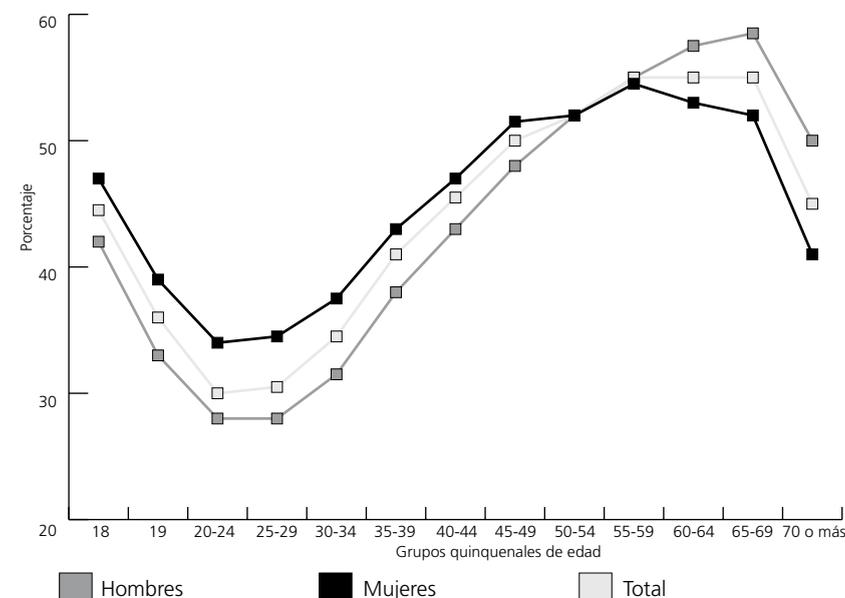
Gráfica 8. Porcentaje de los ciudadanos que votaron, según sexo, por grupos quinquenales de edad, 2003



FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003*, op. cit.

Por otro lado, cuando se realizó el análisis nacional por sexo y grupos de edad, distinguiendo secciones urbanas (gráfica 9) y secciones no urbanas (gráfica 10), surgió nuevamente, en cualquiera de los dos casos, el patrón típico de comportamiento ya aludido: en forma de S horizontal, con mayor participación femenina en los grupos de edad jóvenes y adultos, para invertirse en las edades más avanzadas.

Gráfica 9. Porcentaje de participación en secciones urbanas, según sexo, por grupos quinquenales de edad, 2003

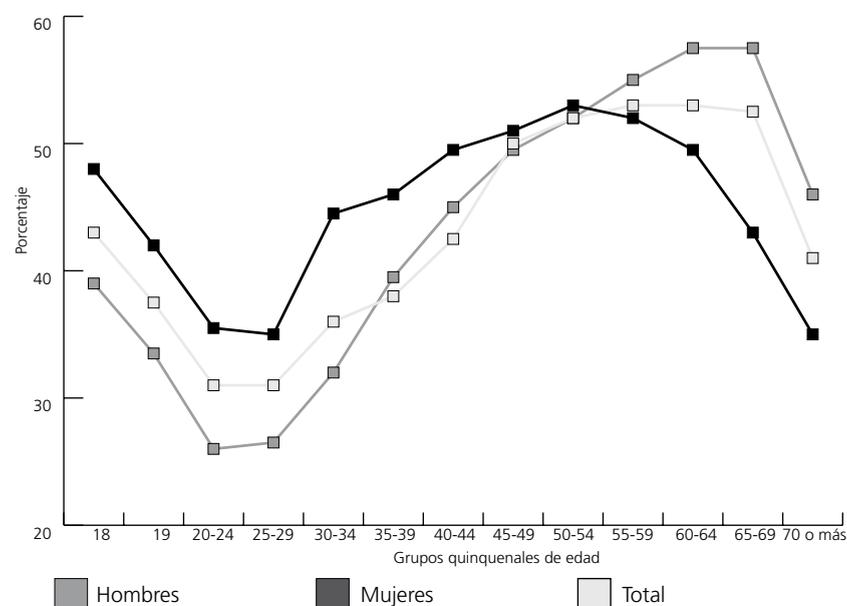


FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003*, op. cit.

Asimismo, se advierte que la tendencia a una mayor participación de los hombres en las edades adultas parece ser un tanto superior en secciones urbanas (en el grupo de entre 54 y 55 años) que en secciones no urbanas (en el segmento de entre 50 y 51 años), así como que la participación femenina es levemente mayor en las edades más jóvenes en las regiones no urbanas.

Estos datos mostraron que, con excepción de los 18 años, durante las primeras edades y hasta aproximadamente el quinquenio de 50 a 54, los niveles de participación más altos tuvieron lugar en las regiones eminentemente rurales, correspondientes a secciones ubicadas en localidades de menos de 2 500 habitantes.

Gráfica 10. Porcentaje de participación en secciones no urbanas, según sexo, por grupos quinquenales de edad, 2003



FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de La Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003*, op. cit.

El estudio aportó datos que cambiaron algunas de las hipótesis explicativas sobre la participación ciudadana, tales como:⁶

- En términos relativos, las mujeres participaron más que los hombres. Esta evidencia en el ámbito nacional, se deriva de un patrón por entidad federativa en el que las únicas excepciones parecen ser Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa, Tabasco y Chiapas.
- El estado de Chiapas –uno de los dos con los niveles más bajos de participación, 32%–, es la única entidad del país en donde claramente los

⁶ Instituto Federal Electoral, *Informe de Resultados del Estudio de Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2003*, op. cit., pp. 37, 38.

hombres participaron más que las mujeres. En los otros cuatro estados la participación relativa de hombres y mujeres parece ser equilibrada.

- Los niveles de participación por grupos de edades también expresan un patrón muy claro, válido tanto a nivel nacional como por entidad federativa (sin excepciones). En este patrón, los niveles más bajos corresponden casi invariablemente a las edades comprendidas entre los 20 y los 34 años. Esto es particularmente importante, pues en este segmento de 15 años se concentra aproximadamente 43% de la población en edad de votar.
- Una excepción a la baja participación en edades jóvenes la constituye el grupo de 18 años. En este segmento se encuentran ciudadanos que no sólo ejercieron su derecho al voto por primera vez, sino que corresponde al grupo que más recientemente ha obtenido su credencial para votar; en este subconjunto de edades el nivel de participación (aproximadamente 44%) fue superior a la media nacional.
- En el conjunto nacional, el nivel de participación promedio (41%) no parece tener una diferencia según la condición urbano y no urbano. Este equilibrio, sin embargo, no constituye un patrón por entidad federativa.
- Los patrones de participación por sexo y edad para el país en conjunto, tampoco manifiestan modificaciones cuando se los examina haciendo la distinción de urbano y no urbano. No obstante, en el caso de las mujeres, se observa que en las edades jóvenes y adultas-jóvenes, las que residen en medios no urbanos tienen niveles de participación un tanto superiores a las de regiones urbanas; invirtiéndose esta relación a partir de los 55 años aproximadamente en adelante.
- A nivel nacional, el patrón observado de participación por edades, no se modifica según el tamaño de localidad de residencia de los ciudadanos.
- Con excepción de los 18 años, durante las primeras edades y hasta aproximadamente el grupo 50-54, los niveles de participación más altos tuvieron lugar en las regiones eminentemente rurales, correspondientes a secciones ubicadas en localidades de menos de 2 500 habitantes.

Durante las elecciones federales de 2006 se presentaron diversas impugnaciones a los resultados electorales y se demandaba el recuento de los votos en un gran número de casillas e incluso el recuento total. Después de concluido el proceso electoral continuaron algunos litigios ante el Poder Judicial y ante instancias internacionales en materia de acceso a las boletas electorales. Lo anterior derivó en la decisión del Consejo General del IFE de resguardar los paquetes electorales de la elección de 2006 hasta que se resolvieran los procesos jurisdiccionales en curso, y estar en condiciones de acatar en sus términos las resoluciones respectivas.

En consecuencia no fue posible hacer un análisis de la participación electoral igual al que se había realizado en 2003. Sin embargo, actualmente el IFE se encuentra realizando un estudio de participación con la documentación de los comicios de 2009. En una primera fase se contará con resultados en un nivel muestral, que serán comparables con la información obtenida en 2003, y en un segundo momento se realizará un análisis en el nivel censal. Además, se revisarán las características de los votos válidos y los votos nulos. Lo anterior sin duda brindará información sociodemográfica novedosa de los ciudadanos que sufragaron y de los que no, así como de las nuevas manifestaciones como el abstencionismo activo y el voto nulo.

LA CAPACITACIÓN ELECTORAL

Otra vertiente de participación ciudadana es la relativa a la integración de las mesas directivas de casilla. Seleccionar a los ciudadanos y ciudadanas que tienen la responsabilidad de recibir y contar los votos es un proceso complejo que tiene la finalidad de dar la certeza de que esta función se realiza con absoluta imparcialidad y transparencia. El principio a

tutelar es la confianza de los ciudadanos en los resultados de la elección. Como sabemos, esto tiene razones históricas.

La selección de los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla se realiza con base en un doble sorteo, a partir de dos elementos aleatorios: un mes del calendario y una letra del alfabeto. Con ambos criterios se insacula a 10% de los ciudadanos inscritos en las listas nominales de electores de cada sección electoral. A cada uno de estos ciudadanos se le notifica y se le invita a tomar un curso de capacitación. En esta primera etapa también se determina si los ciudadanos cumplen con los requisitos legales.

Una vez concluida la primera fase se lleva a cabo una nueva insaculación para designar a los funcionarios de casilla. La selección se realiza con base en la primera letra de su apellido paterno y se designan cuatro funcionarios propietarios –presidente, secretario y dos escrutadores– y tres suplentes. Los nombramientos se dan con base en la escolaridad. Finalmente, se imparte un segundo curso de capacitación para fortalecer sus conocimientos de la jornada electoral.

Como vemos, se trata de un procedimiento que se despliega a lo largo de todo el país y que implica además contratar a un universo de supervisores electorales y capacitadores asistentes, quienes son los responsables en campo de notificar y capacitar a los ciudadanos insaculados. Es decir que el proceso de integración de mesas directivas de casilla conlleva dos modalidades de participación ciudadana: como funcionarios de casilla o como supervisores electorales (SE) y capacitadores asistentes (CAE).

Para ilustrar las dimensiones de la capacitación y lo que implica en términos de participación, basta ver algunas cifras de las pasadas elecciones federales de 2009.⁷

⁷ Los datos de la estrategia de capacitación fueron tomados de Instituto Federal Electoral, *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, Durante el Proceso 2008-2009*, México, Instituto Federal Electoral, enero de 2010, pp. 382-403.

Para seleccionar a los supervisores y los capacitadores asistentes se emite una convocatoria pública. En los pasados comicios se inscribieron 150 983 aspirantes, lo que representó 537.61% respecto del total de 29 205 personas por contratar. Del total de aspirantes, 1472 572 (505%) se presentaron a la plática de inducción, y 116 918 (400.40%) presentaron el examen.

En suma se contrataron 3 481 supervisores, con una lista de 6 836 personas de reserva, y 25 724 capacitadores asistentes, con una lista de reserva de 36 266.

Por lo que respecta al género de los supervisores y los capacitadores asistentes, en el cuadro 1 se concentra su número. En cuanto a la escolaridad, la distribución se expone en el cuadro 2.

Cuadro 1. Género de los supervisores y capacitadores electorales, 2009

| Supervisores electorales | | Capacitadores asistentes electorales | |
|--------------------------|-------|--------------------------------------|--------|
| Hombres | 1 963 | Hombres | 12 559 |
| Mujeres | 1 518 | Mujeres | 13 165 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, México, Instituto Federal Electoral, enero de 2010.

Cuadro 2. Escolaridad de los supervisores y capacitadores electorales, 2009

| | Primaria | Secundaria | Bachillerato | Licenciatura | Especialidad | Maestría | Doctorado |
|-----|----------|------------|--------------|--------------|--------------|----------|-----------|
| SE | 2 | 229 | 1 043 | 864 | 29 | 56 | 1 |
| CAE | 9 | 2 846 | 9 644 | 4 483 | 198 | 168 | 7 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, op. cit.

Por lo que se refiere a la capacitación, en total se sortearon 7 837 565 ciudadanos, lo que representó 10.42% de la lista nominal de electores del país, integrada por 75 153 807 ciudadanos inscritos; se notificó a 7 812 825 y se capacitó a 2 354 067.

El total de ciudadanos aptos ascendió a 2 354 067, lo que implica una relación de 2.29 ciudadanos con respecto a los requeridos, siete por cada una de las 139 246 casillas aprobadas por los consejos distritales. Los grados de escolaridad en los que se concentraron más ciudadanos fueron: tercero de secundaria (23.82%), sexto de primaria (19.53%), tercero de bachillerato o carrera técnica (15.19%) y licenciatura concluida (9.67%).

Del total de ciudadanos aptos, 1 014 596 son hombres (43.1%) y 1 339 471, mujeres (56.9%). Entre los hombres, el rango de edad de 20 a 24 años es el que más frecuencia presentó, con 169 488 ciudadanos (16.7%); le siguieron el grupo de 25 a 29 años, con 129 006 (11.96%), y el de 30 a 39, con 119 190 (11.96%). Entre las mujeres los rangos de edad se distribuyeron de la siguiente forma: de 20 a 24 años, 214 288 (16%); de 30 a 34, 182 395 (13.62%); y de 25 a 29 años, 179 873 (13.43%).

En la segunda insaculación se designaron 987 352 funcionarios, de los cuales 139 181 tuvieron el cargo de presidente (14.10%); 145 753 (14.76%) fueron secretarios; 139 181 (14.10%) se designaron como primeros escrutadores; 139 179 (14.10%) como segundos escrutadores; y 424 058 (42.95%) como suplentes generales. Del total de funcionarios designados 423 691 (42.91%) eran hombres y 563 661 (57.09%), mujeres.

Una vez realizada la entrega de nombramientos y la capacitación, así como las sustituciones de aquellos ciudadanos que rechazaron su nombramiento, más los ajustes al total de casillas aprobadas, el total de ciudadanos que fueron designados funcionarios de mesas directivas de casilla fue de 987 395.

Al analizar algunas características demográficas de los ciudadanos designados se observa que el rango de edad con mayor frecuencia se ubica entre 20 y 24 años, que representa 17.41% del total, siguiendo en el orden los rangos de 25 a 29, 30 a 34 y 35 a 39 años, que representan 13.31, 12.31 y 12.09%, respectivamente. Los rangos de edad con menos frecuencia en-

tre los funcionarios designados fueron el de 65 años o más, equivalente a 2.43%, y el de 60 a 64 años, equivalente a 3.37%.

En el cuadro 3 se muestra que, del número total de ciudadanos designados, 560 974 fueron mujeres (56.81%) y 426 421 fueron hombres (43.18%).

Cuadro 3. Funcionarios de mesas directivas de casilla, por sexo y grupo de edad, 2009

| Grupo de edad | Hombres | Mujeres | Total | Porcentaje |
|---------------|---------|---------|---------|------------|
| 18-9 | 33 258 | 37 661 | 70 919 | 7.18 |
| 20-24 | 75 711 | 96 232 | 171 943 | 17.41 |
| 25-29 | 54 410 | 77 006 | 131 416 | 13.31 |
| 30-34 | 48 847 | 72 665 | 121 512 | 12.31 |
| 35-39 | 48 177 | 71 186 | 119 363 | 12.09 |
| 40-44 | 43 000 | 61 974 | 104 974 | 10.63 |
| 45-49 | 38 119 | 51 730 | 89 849 | 9.10 |
| 50-54 | 31 385 | 39 404 | 70 789 | 7.17 |
| 55-59 | 23 155 | 26 172 | 49 327 | 5.00 |
| 60-64 | 17 112 | 16 176 | 33 288 | 3.37 |
| 65 o más | 13 247 | 10 768 | 24 015 | 2.43 |
| Total | 426 421 | 560 974 | 987 395 | 100 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

En relación con la escolaridad de los funcionarios designados, como se observa en el cuadro 4, la mayoría se ubicó en tercero de secundaria, con 21.50%. Tenía sexto de primaria 16.80%, 16.28% contaba con bachillerato o carrera técnica terminada, y 13.63%, con licenciatura concluida. La especialidad y el doctorado son los grados de menor frecuencia entre los funcionarios designados, ocupando 0.58 y 0.17%, respectivamente, así como los ciudadanos sin escolaridad, los cuales representaron 0.53%.

Cuadro 4. Escolaridad de los funcionarios de mesa directiva de casilla, por sexo, 2009

| Escolaridad | Hombres | Mujeres | Total | Porcentaje |
|---|---------|---------|---------|------------|
| Primero de primaria | 7 661 | 9 689 | 17 350 | 1.76 |
| Segundo de primaria | 11 675 | 15 143 | 26 818 | 2.72 |
| Tercero de primaria | 17 011 | 23 153 | 40 164 | 4.07 |
| Cuarto de primaria | 10 305 | 13 565 | 23 870 | 2.42 |
| Quinto de primaria | 8 809 | 11 995 | 20 804 | 2.11 |
| Sexto de primaria | 66 287 | 99 613 | 165 900 | 16.80 |
| Primero de secundaria | 6 217 | 7 098 | 13 315 | 1.35 |
| Segundo de secundaria | 10 934 | 12 460 | 23 394 | 2.37 |
| Tercero de secundaria | 86 604 | 125 718 | 212 322 | 21.50 |
| Primero de bachillerato o carrera técnica | 6 776 | 7 973 | 14 749 | 1.49 |
| Segundo de bachillerato o carrera técnica | 12 604 | 13 290 | 25 894 | 2.62 |
| Tercero de bachillerato o carrera técnica | 66 940 | 93 829 | 160 769 | 16.28 |
| Primero de licenciatura | 5 698 | 6 243 | 11 941 | 1.21 |
| Segundo de licenciatura | 8 596 | 9 319 | 17 915 | 1.81 |
| Tercero de licenciatura | 5 542 | 5 765 | 11 307 | 1.15 |
| Cuarto o quinto de licenciatura | 20 054 | 21 401 | 41 455 | 4.20 |
| Licenciatura concluida | 61 970 | 72 577 | 134 547 | 13.63 |
| Especialidad | 2 795 | 2 888 | 5 683 | 0.58 |
| Maestría | 6 450 | 5 815 | 12 265 | 1.24 |
| Doctorado | 1 011 | 641 | 1 652 | 0.17 |
| Sin escolaridad | 2 478 | 2 787 | 5 265 | 0.53 |
| Desconocida | 4 | 12 | 16 | 0.00 |
| Total | 426 421 | 560 974 | 987 395 | 100 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

El día de la jornada electoral, de las 139 181 casillas aprobadas por los consejos distritales se instalaron 139 140 (99.97%); sólo 41 casillas no se instalaron, lo que representa 0.03%. Estos datos pueden compararse

con 2003, cuando la cantidad fue 121 295 casillas instaladas de 121 367 aprobadas (99.94%), y con 2006, cuando se instalaron 130 480 casillas de 130 488 aprobadas (99.93%).

En el cuadro 5 se presenta el número de funcionarios que fueron designados y la cantidad de los que se tomaron de la fila.

Cuadro 5. Funcionarios de casilla, 2009

| Proceso electoral | Designados | Tomados de la fila | Tomados de la fila (porcentaje) |
|-------------------|------------|--------------------|---------------------------------|
| 2009 | 523 009 | 25 078 | 4.79 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

En el cuadro 6 se presentan datos respecto a los funcionarios tomados de la fila en los últimos tres procesos electorales federales.

Cuadro 6. Funcionarios de casilla, 2003, 2006 y 2009

| Proceso electoral | Designados | Tomados de la fila | Tomados de la fila (Porcentaje) |
|-------------------|------------|--------------------|---------------------------------|
| 2003 | 457 430 | 23 836 | 5.21 |
| 2006 | 499 163 | 19 454 | 3.89 |
| 2009 | 523 009 | 25 078 | 4.79 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

Con base en la información de las actas, en el cuadro 7 se presenta el número de funcionarios que participaron en la jornada electoral por cargo y género. Muestra que los hombres tuvieron mayor participación que las mujeres en todos los cargos, superando 50%. En cuanto a la edad, la distribución por cargo se puede revisar en el cuadro 8.

Cuadro 7. Funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, por cargo y género, 2009

| Actas capturadas | Presidentes | | | | Secretarios | | | |
|------------------|-----------------------|---------|----------|---------|-----------------------|---------|----------|---------|
| | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total |
| | 138 395 | 73 360 | 64 857 | 169 | 138 386 | 78 378 | 58 653 | 1 307 |
| | 53.01% | 46.87% | 0.12% | 100% | 56.66% | 42.40% | 0.94% | 100% |
| | Primeros escrutadores | | | | Segundos escrutadores | | | |
| | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total |
| | 78 198 | 55 914 | 3 890 | 138 002 | 73 981 | 51 470 | 7 910 | 133 361 |
| | 56.66% | 40.52% | 2.82% | 100% | 55.47% | 38.59% | 5.93% | 100% |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

Con respecto al rango de edad y el cargo de los funcionarios, la edad con mayor porcentaje en los presidentes está el rango de 20 a 24 años, con 24.28%; de los secretarios la mayor cantidad se ubicó en el rango de 25 a 29 años, con 30.01%; entre los primeros escrutadores el rango de 20 a 24 años es el más representado, con 16.86%, al igual que entre los segundos escrutadores, con 12.58%; en estos últimos grupos las diferencias porcentuales entre los rangos de edad no son tan evidentes como en los demás cargos. Los de menor porcentaje se ubican en el rango de edad de 65 años o más en los cargos de presidente y secretario, con 0.73 y 0.93%.

Por lo que se refiere a la escolaridad de quienes se desempeñaron como funcionarios de casilla, en el cuadro 9 se presenta la información por cargo.

Cuadro 8. Funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, por cargo y rango de edad, 2009

| Presidentes | | | | | | | Edad desconocida | | | |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|-------|-------|----------|
| 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más |
| 12.330 | 33.602 | 22.462 | 16.452 | 14.288 | 12.871 | 10.944 | 7.323 | 4.259 | 2.393 | 1.293 |
| 8.91% | 24.28% | 16.23% | 11.89% | 10.32% | 9.30% | 7.91% | 5.29% | 3.08% | 1.73% | 0.93% |
| Secretarios | | | | | | | Edad desconocida | | | |
| 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más |
| 14.613 | 32.066 | 50.512 | 16.830 | 15.922 | 13.281 | 9.870 | 6.702 | 3.879 | 2.141 | 1.224 |
| 8.68% | 19.05% | 30.01% | 10.00% | 9.46% | 7.89% | 5.86% | 3.98% | 2.30% | 1.27% | 0.73% |
| Primeros escrutadores | | | | | | | Edad desconocida | | | |
| 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más |
| 11.055 | 23.270 | 17.316 | 17.108 | 17.584 | 15.135 | 11.997 | 8.937 | 5.743 | 3.562 | 2.437 |
| 8.01% | 16.86% | 12.55% | 12.40% | 12.74% | 10.97% | 8.69% | 6.48% | 4.16% | 2.58% | 1.77% |
| Segundos escrutadores | | | | | | | Edad desconocida | | | |
| 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más |
| 7.574 | 16.780 | 14.284 | 15.156 | 16.482 | 15.086 | 13.068 | 10.755 | 7.664 | 5.003 | 3.662 |
| 5.68% | 12.58% | 10.71% | 11.36% | 12.36% | 11.31% | 9.80% | 8.06% | 5.75% | 3.75% | 2.75% |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

Cuadro 9. Escolaridad de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, 2009

| Escolaridad | Presidentes | Secretarios | Primeros escrutadores | Segundos escrutadores | Total |
|---|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|---------|
| Primero de primaria | 16 | 74 | 469 | 1 472 | 2 031 |
| Segundo de primaria | 32 | 110 | 912 | 2 602 | 3 656 |
| Tercero de primaria | 93 | 341 | 1 922 | 4 787 | 7 143 |
| Cuarto de primaria | 75 | 337 | 1 580 | 3 398 | 5 390 |
| Quinto de primaria | 95 | 453 | 1 623 | 3 034 | 5 205 |
| Sexto de primaria | 2 609 | 8 370 | 20 217 | 28 482 | 59 678 |
| Primero de secundaria | 412 | 1 050 | 1 868 | 2 233 | 5 563 |
| Segundo de secundaria | 699 | 1 839 | 3 319 | 3 903 | 9 760 |
| Tercero de secundaria | 14 016 | 29 773 | 39 234 | 33 095 | 116 118 |
| Primero de bachillerato o carrera técnica | 1 536 | 2 770 | 2 694 | 1 840 | 8 840 |
| Segundo de bachillerato o carrera técnica | 2 566 | 4 900 | 4 715 | 3 117 | 15 298 |
| Tercero de bachillerato o carrera técnica | 25 605 | 35 660 | 26 846 | 15 870 | 103 981 |
| Primero de licenciatura | 2 864 | 2 933 | 1 735 | 974 | 8 506 |
| Segundo de licenciatura | 4 362 | 4 373 | 2 622 | 1 553 | 12 910 |
| Tercero de licenciatura | 2 854 | 2 781 | 1 555 | 897 | 8 087 |
| Cuarto o quinto de licenciatura | 12 221 | 10 112 | 5 397 | 3 011 | 30 741 |
| Licenciatura concluida | 55 632 | 27 834 | 13 546 | 7 855 | 104 867 |
| Especialidad | 3 281 | 810 | 385 | 243 | 4 719 |
| Maestría | 8 034 | 1 566 | 672 | 467 | 10 739 |
| Doctorado | 1 165 | 168 | 77 | 74 | 1 484 |
| Sin escolaridad (sabe leer y escribir) | 13 | 13 | 160 | 460 | 646 |
| Desconocida | 207 | 2 073 | 6 456 | 13 996 | 22 732 |
| Total | 138 387 | 138 340 | 138 004 | 133 363 | 548 094 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

Cuadro 10. Escolaridad de los funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, 2009 (porcentajes)

| Escolaridad | Presidentes | Secretarios | Primeros escrutadores | Segundos escrutadores | Total |
|---|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------|
| Primero de primaria | 0.01 | 0.05 | 0.34 | 1.10 | 0.37 |
| Segundo de primaria | 0.02 | 0.08 | 0.66 | 1.95 | 0.67 |
| Tercero de primaria | 0.07 | 0.25 | 1.39 | 3.59 | 1.30 |
| Cuarto de primaria | 0.05 | 0.24 | 1.14 | 2.55 | 0.98 |
| Quinto de primaria | 0.07 | 0.33 | 1.18 | 2.27 | 0.95 |
| Sexto de primaria | 1.89 | 6.05 | 14.65 | 21.36 | 10.89 |
| Primero de secundaria | 0.30 | 0.76 | 1.35 | 1.67 | 1.01 |
| Segundo de secundaria | 0.51 | 1.33 | 2.41 | 2.93 | 1.78 |
| Tercero de secundaria | 10.13 | 21.52 | 28.43 | 24.82 | 21.19 |
| Primero de bachillerato o carrera técnica | 1.11 | 2.00 | 1.95 | 1.38 | 1.61 |
| Segundo de bachillerato o carrera técnica | 1.85 | 3.54 | 3.42 | 2.34 | 2.79 |
| Tercero de bachillerato o carrera técnica | 18.50 | 25.78 | 19.45 | 11.90 | 18.97 |
| Primero de licenciatura | 2.07 | 2.12 | 1.26 | 0.73 | 1.55 |
| Segundo de licenciatura | 3.15 | 3.16 | 1.90 | 1.16 | 2.36 |
| Tercero de licenciatura | 2.06 | 2.01 | 1.13 | 0.67 | 1.48 |
| Cuarto o quinto de licenciatura | 8.83 | 7.31 | 3.91 | 2.26 | 5.61 |
| Licenciatura concluida | 40.20 | 20.12 | 9.82 | 5.89 | 19.13 |
| Especialidad | 2.37 | 0.59 | 0.28 | 0.18 | 0.86 |
| Maestría | 5.81 | 1.13 | 0.49 | 0.35 | 1.96 |

Cuadro 10 (Concluye)

| Escolaridad | Presidentes | Secretarios | Primeros escrutadores | Segundos escrutadores | Total |
|--|-------------|-------------|-----------------------|-----------------------|-------|
| Doctorado | 0.84 | 0.12 | 0.06 | 0.06 | 0.27 |
| Sin escolaridad (sabe leer y escribir) | 0.01 | 0.01 | 0.12 | 0.34 | 0.12 |
| Desconocida | 0.15 | 1.50 | 4.68 | 10.49 | 4.15 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

En cuanto a las escolaridades se encuentra una diferencia significativa, ya que los presidentes en su mayoría presentan licenciatura concluida, con 40.20% y, en segundo lugar, tercer año de bachillerato o carrera técnica, con 18.50%; mientras que 25.78% de los secretarios tienen tercero de bachillerato o carrera técnica y 21.52%, tercero de secundaria; los primeros escrutadores con mayor frecuencia fueron de tercero de secundaria, con 28.43%, y en segundo lugar habían cursado tercero de bachillerato o carrera técnica, con 19.45%; en cuanto a los segundos escrutadores también la mayor frecuencia se encuentra en tercero de secundaria, con 24.82%, y en segundo lugar sexto de primaria, con 21.36%. Ello se deriva del propio procedimiento de integración de mesas directivas de casilla, que otorga los cargos según la escolaridad.

Agrupando todos los cargos, la escolaridad que prevalece como la más frecuente es tercero de secundaria, con 21.19%; le siguen la licenciatura concluida, con 19.13%; y tercero de bachillerato o carrera técnica, con 18.97%.

Al analizar las características sociodemográficas de los funcionarios de casilla en los procesos electorales de 2003, 2006 y 2009, se puede concluir que no existen diferencias significativas en el perfil de los ciudadanos que aceptan participar como funcionarios de casilla. Si bien hay

variaciones en los porcentajes, los rangos de edad y las escolaridades que con mayor frecuencia se presentan son los mismos: los jóvenes entre 20 y 24 años, y las escolaridades de tercero de secundaria y tercero de bachillerato. Cabe destacar que en cuanto a la participación por género, si bien en los dos últimos procesos no ha variado, porque los hombres son quienes más participan, en el proceso de 2003 la situación fue a la inversa: las mujeres tuvieron una mayor participación en las mesas directivas de casilla. Un aspecto a destacar es el incremento en la participación de los jóvenes de entre 18 y 19 años en este último proceso electoral.

En los cuadros comparativos 11, 12 y 13 se presentan los datos respecto a género, edad y escolaridad de los ciudadanos que se desempeñaron como funcionarios de casilla en los últimos tres procesos electorales.

Otro ángulo significativo de la participación de los ciudadanos como supervisores, capacitadores asistentes o como funcionarios de casilla es el relativo a la formación de esos ciudadanos. Se trata de capacitar en primera línea a los supervisores y capacitadores, y después a los ciudadanos insaculados. La diversidad sociocultural supone el diseño de una plataforma socio-pedagógica que prevea contenidos para personas que viven tanto en zonas rurales como urbanas, que tengan distintos niveles de escolaridad y perfiles socioeconómicos bajos o altos. Además, se deben tomar en cuenta las diferencias sociales y culturales derivadas de la diversidad de etnias del país.

Lo anterior también implica un esfuerzo de motivación para que los ciudadanos participen, al convencerlos de la importancia que para el país y para ellos mismos tiene el cumplimiento de su obligación. Es decir que se trata también de una estrategia correlacionada con la educación cívica y la cultura política. En ese sentido, el Instituto Federal Electoral apuesta por una educación cívica basada en el desarrollo de competencias cívicas, esto es, la movilización de conocimientos, habilidades y actitudes,

Cuadro 11. Funcionarios participantes en la jornada electoral, por sexo, 2003, 2006 y 2009

| Año | Casillas instaladas / actas capturadas | Presidentes | | | Secretarios | | | | |
|------|--|-----------------------|------------------|----------------|-----------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------|
| | | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total |
| 2003 | 121 335 | 59 713 49.22% | 61 612 50.78% | 0 0.00% | 121 325 100% | 53 954 44.50% | 67 287 51.37% | 0 0.00% | 121 241 100% |
| 2006 | 130 477 | 67 986 52.11% | 62 349 47.79% | 141 0.11% | 130 476 100% | 74 014 56.74% | 55 181 42.30% | 1 252 0.96% | 130 447 100% |
| 2009 | 138 395 | 73 360 53.01% | 64 857 46.87% | 169 0.12% | 138 386 100% | 78 378 56.66% | 58 653 42.40% | 1 307 0.94% | 138 338 100% |
| | | Primeros escrutadores | | | Segundos escrutadores | | | | |
| | Casillas instaladas / actas capturadas | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total | Hombres | Mujeres | Sin inf. | Total |
| 2003 | 121 335 | 53 126 44.02% | 67 558 55.98% | 0 0.00% | 120 684 100% | 51 701 43.81% | 66 315 56.19% | 0 0.00% | 118 016 100% |
| 2006 | 130 477 | 74 497 57.20% | 52 425 40.26% | 3 308 2.54% | 130 230 100% | 70 883 55.61% | 48 791 38.28% | 7 789 6.11% | 127 463 100% |
| 2009 | 138 395 | 78 198 56.66% | 55 914 40.52% | 3 890 2.82% | 138 002 100% | 73 981 55.47% | 51 470 38.59% | 7 910 5.93% | 133 361 100% |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.

Cuadro 12. Funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, por rango de edad, 2003, 2006 y 2009

| Proceso electoral | Presidentes | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|-------|
| | 18-30 | 31-40 | 41-50 | 51-60 | 61-70 | 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más | Desc. |
| 2003 | 63 519 | 30 111 | 18 940 | 6 797 | 1 957 | 52.35% | | 24.82% | 15.61% | 5.60% | 1.61% | | | | | | |
| 2006 | 7 011 | 29 387 | 21 728 | 17 796 | 15 476 | 13 830 | 10 780 | 8 26% | 5.35% | 3.08% | 1.62% | 0.93% | 0.11% | | | | |
| 2009 | 12 330 | 33 602 | 22 462 | 16 452 | 14 288 | 12 871 | 10 944 | 7 323 | 4 259 | 2 393 | 1 293 | 169 | | | | | |
| | 8.91% | 24.28% | 16.23% | 11.89% | 10.32% | 9.30% | 7.91% | 5.29% | 3.08% | 1.73% | 0.93% | 0.12% | | | | | |
| Secretarios | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2003 | 64 114 | 30 778 | 17 749 | 6 646 | 1 947 | 52.88% | | 25.39% | 14.64% | 5.48% | 1.61% | | | | | | |
| 2006 | 8 828 | 26 642 | 20 495 | 18 385 | 16 365 | 13 384 | 9 708 | 5 935 | 3 480 | 1 898 | 1 039 | 1 288 | | | | | |
| 2009 | 14 613 | 32 066 | 50 512 | 16 830 | 15 922 | 13 281 | 9 870 | 6 702 | 3 879 | 2 141 | 1 224 | 1 298 | | | | | |
| | 8.68% | 19.05% | 30.01% | 10.00% | 9.46% | 7.89% | 5.86% | 3.98% | 2.30% | 1.27% | 0.73% | 0.77% | | | | | |

Cuadro 12 (Concluye)

| Proceso electoral | Primeros escrutadores | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|-------|
| | 18-30 | 31-40 | 41-50 | 51-60 | 61-70 | 18-19 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 o más | Desc. |
| 2003 | 43 859 | 29 644 | 24 822 | 13 684 | 5 905 | 35.97% | | 24.32% | 23.64% | 11.22% | 4.84% | | | | | | |
| 2006 | 4 959 | 16 157 | 13 989 | 15 945 | 15 788 | 14 715 | 12 795 | 10 066 | 7 052 | 3 201 | 8 076 | | | | | | |
| 2009 | 7 574 | 16 780 | 14 284 | 15 156 | 16 482 | 15 086 | 13 068 | 10 755 | 7 664 | 5 003 | 3 662 | 7 847 | | | | | |
| | 5.68% | 12.58% | 10.71% | 11.36% | 12.36% | 11.31% | 9.80% | 8.06% | 5.75% | 3.75% | 2.75% | 5.88% | | | | | |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

Cuadro 13. Funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, por escolaridad, 2003, 2006 y 2009

| Proceso electoral | Primero de primaria | Segundo de primaria | Tercero de primaria | Cuarto de primaria | Quinto de primaria | Sexto de primaria |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|---|---|
| 2003 | 2 273 | 4 789 | 10 100 | 8 169 | 7 592 | 74 346 |
| | 0.47% | 1.00% | 2.10% | 1.70% | 1.58% | 15.45 % |
| 2006 | 2 434 | 4 388 | 8 812 | 6 770 | 6 588 | 64 076 |
| | 0.47% | 0.85% | 1.70% | 1.31% | 1.27% | 12.36% |
| 2009 | 2 031 | 3 656 | 7 143 | 5 390 | 5 205 | 59 678 |
| | 0.37% | 0.67% | 1.30% | 0.98% | 0.95% | 10.89% |
| | Primero de secundaria | Segundo de secundaria | Tercero de secundaria | Primero de bachillerato o carrera técnica | Segundo de bachillerato o carrera técnica | Tercero de bachillerato o carrera técnica |
| 2003 | 6 412 | 10 383 | 94 701 | 9 654 | 14 736 | 92 932 |
| | 1.33% | 2.16% | 19.68% | 2.01% | 3.06% | 19.31% |
| 2006 | 6 236 | 10 236 | 100 715 | 9 620 | 15 740 | 94 161 |
| | 1.20% | 1.97% | 19.42% | 1.85% | 3.03% | 18.16% |
| 2009 | 5 563 | 9 760 | 116 118 | 8 840 | 15 298 | 103 981 |
| | 1.01% | 1.78% | 21.19% | 1.61% | 2.79% | 18.97% |

Cuadro 13 (Concluye)

| Proceso electoral | Primero de licenciatura | Segundo de licenciatura | Tercero de licenciatura | Cuarto o quinto de licenciatura | Licenciatura concluida | Titulado de licenciatura |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--|------------------------|--------------------------|
| 2003 | 10 730 | 12 946 | 10 169 | 13 104 | 73 136 | No aplica |
| | 2.23% | 2.69% | 2.11% | 2.72% | 15.20% | No aplica |
| 2006 | 11 900 | 13 604 | 10 346 | 18 463 | 45 652 | 53 772 |
| | 2.29% | 2.62% | 1.99% | 3.56% | 8.80% | 10.37% |
| 2009 | 8 506 | 12 910 | 8 087 | 30 741 | 104 867 | No aplica |
| | 1.55% | 2.36% | 1.48% | 5.61% | 19.13% | No aplica |
| Proceso electoral | Especialidad | Maestría | Doctorado | Sin escolaridad (sabe leer y escribir) | Desconocida | |
| 2003 | 3 694 | 6 087 | 795 | 11 298 | 3 120 | |
| | 0.77% | 1.27% | 0.17% | 2.35% | 0.65% | |
| 2006 | 5 401 | 9 859 | 1 385 | 724 | 17 735 | |
| | 1.04% | 1.90% | 0.27% | 0.14% | 3.42% | |
| 2009 | 4 719 | 10 739 | 1 484 | 646 | 22 732 | |
| | 0.86% | 1.96% | 0.27% | 0.12% | 4.15% | |

FUENTE: Instituto Federal Electoral, *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009, op. cit.*

que prepara a los sujetos para el desempeño en la vida democrática y por tanto favorece el ejercicio efectivo de la ciudadanía en todas sus dimensiones (civil, política y social). Precisamente, el Programa Estratégico de Educación Cívica busca formar personas:⁸

- Con un sólido desarrollo de conocimientos y competencias cívicas, así como de valores éticos propios del orden democrático.
- Con capacidad de pensamiento crítico e intervención responsable en los asuntos públicos.
- Capaces de participar en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Sensibles ante los sucesos actuales, que se interesen de manera empática por los problemas de todos y desarrollen prácticas democráticas.
- Capaces de aplicar el conocimiento para la participación, la toma de postura, el diálogo y el ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones en cualquier ámbito de la vida social.
- Respetuosas de las diversidades y defensoras de la equidad de género, la multiculturalidad y todas las formas de pluralismo.
- Capaces de mejorar las instituciones y los procedimientos democráticos, así como de resolver los conflictos de manera no violenta.
- Con un alto sentido de justicia y legalidad, que conozcan la ley y cumplan sus deberes fundamentales.
- Con una visión global y conscientes de las responsabilidades de la humanidad.

Estos fines apuntan hacia un proceso educativo centrado en la persona como ser moral, donde la meta es el desarrollo de la conciencia autónoma y el ejercicio responsable de las libertades.

⁸ Instituto Federal Electoral, *Programa de Educación Cívica 2005-2010*, primera edición, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2005, pp. 57-59.

Como vemos, la capacitación electoral y la integración de las mesas directivas de casilla engarzan un conjunto de elementos sustantivos para nuestra consolidación democrática: participación ciudadana, confianza en el proceso electoral y educación cívica.

Otras dos modalidades de participación ciudadana en nuestro país son la observación electoral y la participación en los consejos locales y distritales. Veamos más de cerca cada una de ellas.

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

A manera de definición podríamos decir que la observación electoral es el conjunto de esfuerzos realizados por organizaciones gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que muestran interés en monitorear y evaluar el desarrollo de una elección.⁹

Históricamente, la observación electoral surge en México como un recurso para evitar el fraude electoral. Así, en su concepción original la observación ejerce una presión disuasiva hacia aquellos actores acostumbrados a alterar las elecciones; es decir que uno de sus fines es contribuir a la limpieza de las elecciones.

La observación electoral se encuentra legislada en el Artículo 5 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* y, previo a la jornada electoral, el Consejo General del IFE emite un acuerdo por el que se regula el procedimiento de acreditación y se establecen los distintos ámbitos de acción de los observadores. Adicionalmente, desde 1994 se creó el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, con el respaldo del IFE, la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno federal. El propósito del mecanismo es lograr que los grupos y organizaciones involucrados en estas

⁹ Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 911.

actividades dispongan de apoyo técnico y financiero para el diseño y la instrumentación de sus programas de observación, con la premisa de que la labor de estas organizaciones contribuye a mejorar la credibilidad, la legitimidad y la transparencia en las instituciones y los procedimientos electorales en México. Una vez concluida la elección, las organizaciones de observadores presentan un informe de resultados de sus proyectos de observación y un reporte sobre el monto y la aplicación del financiamiento que hayan obtenido para el desarrollo de sus actividades en materia de observación electoral.

En 2009 se acreditaron 18 123 observadores, de los cuales 8 795 son mujeres y 9 328, hombres. Por lo que se refiere a las acreditaciones válidas por rangos de edad de los ciudadanos aprobados como observadores electorales, en el cuadro 14 se puede apreciar que el grupo de edad de adultos jóvenes registra una mayor participación. De entre éstos destacó el grupo de 19 a 24 años, con 24.7% del total. También se observa que existió un interés particular de participación entre los grupos considerados como adultos mayores; por ejemplo, 6.7% se concentró en el grupo de edad de 60 años y más.

El ejercicio combinado de edad y género permite apreciar con mayor precisión que se acreditaron más mujeres jóvenes como observadores electorales. A partir del grupo de edad de 49 años y más, la tendencia se revierte. Los hombres tienen una variación porcentual mayor de participación como observadores electorales respecto de las mujeres. Lo anterior se observa con detalle en la pirámide de edad en la gráfica 11.

La escolaridad de los observadores acreditados se concentró entre los que tienen estudios de nivel superior y medio superior, con 53% del total. En su solicitud no especificó su nivel de escolaridad 22.6% de los observadores.

La información se presenta desagregada por nivel de escolaridad en el cuadro 15. Además, se presenta gráficamente la distribución de los niveles de escolaridad, por género, sobre su total en la gráfica 12.

Cuadro 14. Acreditaciones válidas, por grupo de edad

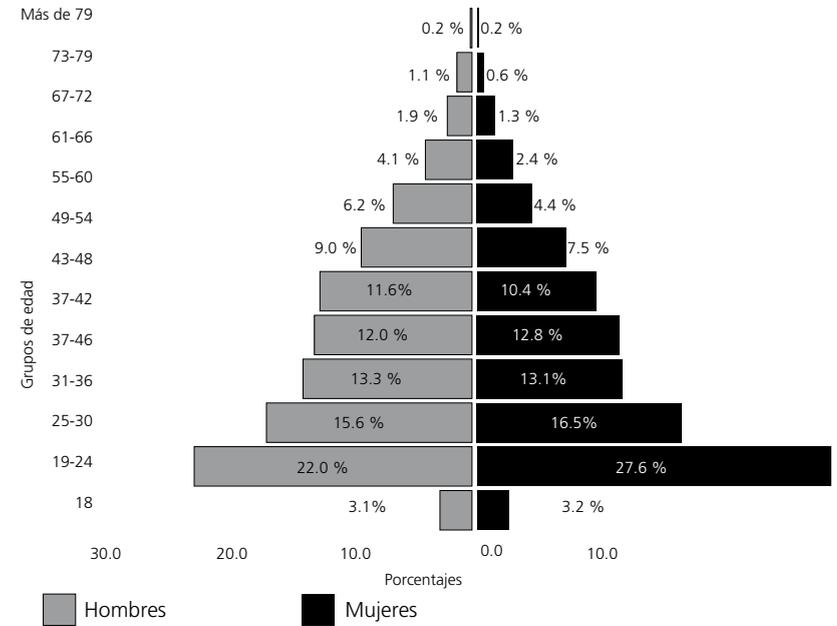
| Entidad | Grupo de edad | | | | | | | | | | Total | |
|---------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| | 18 | 19-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | | 65 y más |
| Aguascalientes | 1 | 22 | 27 | 14 | 13 | 21 | 26 | 21 | 12 | 4 | 8 | 169 |
| Baja California | 3 | 63 | 16 | 12 | 6 | 8 | 12 | 14 | 7 | 4 | 7 | 152 |
| Baja California Sur | 5 | 28 | 18 | 18 | 7 | 1 | 12 | 3 | 2 | 3 | 4 | 111 |
| Campeche | 26 | 290 | 216 | 170 | 120 | 129 | 104 | 75 | 73 | 42 | 54 | 1 299 |
| Coahuila | 8 | 81 | 43 | 29 | 20 | 22 | 30 | 17 | 18 | 7 | 16 | 291 |
| Colima | 2 | 13 | 2 | 2 | 6 | 7 | 5 | 4 | 2 | 5 | 7 | 55 |
| Chiapas | 78 | 538 | 288 | 248 | 216 | 175 | 138 | 97 | 58 | 52 | 57 | 1 945 |
| Chihuahua | 24 | 260 | 148 | 141 | 126 | 129 | 11 | 69 | 56 | 27 | 15 | 1 108 |
| Distrito Federal | 29 | 239 | 11 | 97 | 90 | 75 | 56 | 81 | 60 | 51 | 87 | 979 |
| Durango | 0 | 7 | 10 | 4 | 3 | 5 | 7 | 5 | 5 | 2 | 3 | 51 |
| Guanajuato | 15 | 83 | 66 | 54 | 57 | 48 | 37 | 36 | 34 | 33 | 25 | 488 |
| Guerrero | 21 | 99 | 43 | 25 | 31 | 21 | 27 | 12 | 1 | 1 | 6 | 307 |
| Hidalgo | 16 | 127 | 52 | 38 | 30 | 24 | 30 | 18 | 16 | 6 | 12 | 369 |
| Jalisco | 26 | 197 | 89 | 46 | 49 | 36 | 53 | 54 | 24 | 21 | 9 | 604 |
| México | 39 | 303 | 148 | 124 | 133 | 11 | 81 | 73 | 44 | 42 | 35 | 1 136 |
| Michoacán | 1 | 50 | 18 | 16 | 13 | 13 | 13 | 16 | 12 | 10 | 6 | 168 |
| Morelos | 20 | 44 | 19 | 20 | 29 | 32 | 34 | 19 | 18 | 1 | 12 | 258 |
| Nayarit | 14 | 183 | 230 | 164 | 155 | 11 | 172 | 91 | 47 | 25 | 10 | 1 205 |

Cuadro 14 (Concluye)

| Entidad | Grupo de edad | | | | | | | | | | | Total |
|-----------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|--------|
| | 18 | 19-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 | 60-64 | 65 y más | |
| Nuevo León | 1 | 1 | 7 | 10 | 3 | 7 | 8 | 3 | 6 | 4 | 0 | 60 |
| Oaxaca | 8 | 104 | 67 | 65 | 57 | 48 | 44 | 40 | 28 | 25 | 37 | 523 |
| Puebla | 42 | 319 | 75 | 59 | 65 | 40 | 39 | 46 | 20 | 19 | 26 | 750 |
| Querétaro | 2 | 36 | 18 | 13 | 13 | 8 | 9 | 1 | 7 | 9 | 7 | 133 |
| Quintana Roo | 6 | 84 | 38 | 55 | 60 | 33 | 32 | 24 | 12 | 5 | 1 | 360 |
| San Luis Potosí | 4 | 29 | 10 | 2 | 1 | 10 | 8 | 7 | 9 | 5 | 3 | 98 |
| Sinaloa | 7 | 31 | 13 | 13 | 6 | 1 | 15 | 4 | 5 | 3 | 4 | 112 |
| Sonora | 12 | 64 | 84 | 65 | 77 | 66 | 60 | 45 | 31 | 14 | 7 | 525 |
| Tabasco | 58 | 302 | 182 | 178 | 179 | 170 | 11 | 98 | 59 | 58 | 72 | 1 473 |
| Tamaulipas | 7 | 60 | 33 | 27 | 48 | 41 | 32 | 30 | 10 | 7 | 13 | 308 |
| Tlaxcala | 9 | 79 | 27 | 12 | 1 | 1 | 7 | 5 | 1 | 2 | 1 | 165 |
| Veracruz | 73 | 604 | 286 | 260 | 259 | 264 | 239 | 170 | 11 | 77 | 58 | 2 406 |
| Yucatán | 8 | 11 | 65 | 65 | 49 | 56 | 45 | 25 | 17 | 8 | 12 | 460 |
| Zacatecas | 3 | 15 | 10 | 6 | 2 | 6 | 3 | 7 | 2 | 1 | 0 | 55 |
| Total | 568 | 4 475 | 2 462 | 2 052 | 1 944 | 1 755 | 1 608 | 1 220 | 822 | 593 | 624 | 18 123 |
| % | 3.1 | 24.7 | 13.6 | 11.0 | 10.7 | 9.7 | 8.9 | 6.7 | 4.5 | 3.3 | 3.4 | 100.0 |

FUENTE: Sistema de Observadores Electorales de la Red IFE.

Gráfica 11. Participación de observadores electorales, por sexo y grupo de edad, 2009



FUENTE: Elaborada con información proporcionada por la Dirección de Estadística y Documentación Electoral (DEDE) del IFE.

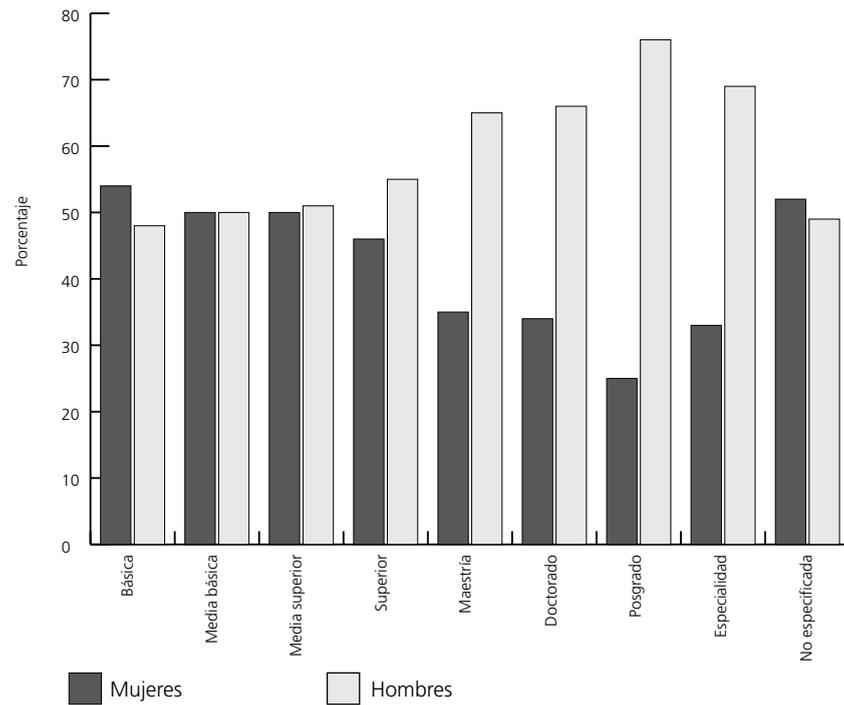
Cuadro 15. Observadores electorales por nivel de escolaridad, 2009

| Nivel de escolaridad | Mujeres | Hombres | Total |
|----------------------|---------|---------|--------|
| Básica | 911 | 801 | 1 712 |
| Media básica | 1 103 | 1 110 | 2 213 |
| Media superior | 1 783 | 1 848 | 3 631 |
| Superior | 2 696 | 3 281 | 5 977 |
| Maestría | 116 | 204 | 320 |
| Doctorado | 18 | 33 | 51 |
| Posgrado | 18 | 54 | 72 |
| Especialidad | 16 | 33 | 49 |
| No especificado | 2 134 | 1 964 | 4 098 |
| Total | 8 795 | 9 328 | 18 123 |

FUENTE: Sistema de Observadores Electorales de la Red IFE.

Los observadores electorales acreditados en los procesos electorales federales de 2003, 2006 y 2009 se detallan en el cuadro 16, mientras en la gráfica 13 se muestran los registros de observadores electorales de los procesos electorales con información del mes de enero al mes de julio de dichos años (el mes de enero incluye los registros de noviembre y diciembre en los tres casos).

Gráfica 12. Observadores electorales por nivel de escolaridad y género, 2009



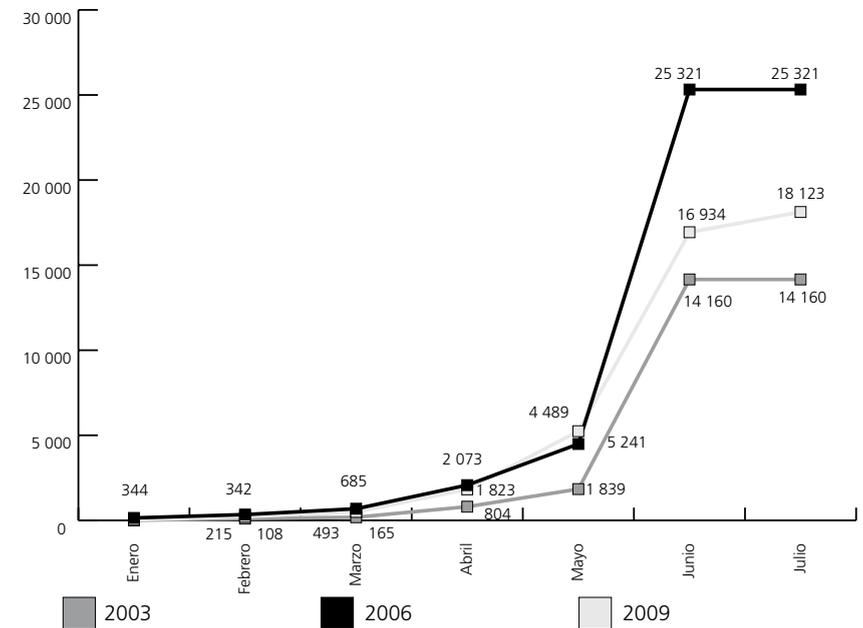
FUENTE: Sistema de Observadores Electorales de la Red IFE.

Cuadro 16. Observadores electorales acreditados en los procesos electorales federales, 2003, 2006 y 2009

| Mes | Número de observadores acreditados | | |
|---------|------------------------------------|--------|--------|
| | 2003 | 2006 | 2009 |
| Enero | 4 | 144 | 35 |
| Febrero | 108 | 342 | 215 |
| Marzo | 185 | 685 | 498 |
| Abril | 804 | 2 073 | 1 823 |
| Mayo | 1 839 | 4 489 | 5 241 |
| Junio | 14 160 | 25 321 | 16 934 |
| Julio | 14 160 | 25 321 | 18 123 |

FUENTE: Elaborada por la DEDE.

Gráfica 13. Observadores electorales acreditados en los procesos electorales federales 2003, 2006 y 2009



FUENTE: Elaborada por la DEDE.

En el comparativo encontramos que para 2009 el número de acreditados fue mayor respecto de 2003. Sin embargo, respecto de la elección de 2006 la cantidad fue menor. La explicación puede encontrarse en el tipo de elecciones en juego.

Finalmente, al analizar los informes de observación encontramos que el propósito de asegurar la integridad de las elecciones se puede expresar de múltiples maneras, al punto de que cubren un conjunto de funciones que resultan de primera importancia para las elecciones y para la democracia de cada país. Entre estas funciones destacan básicamente cuatro:

- Disuadir actos ilícitos de fraude o de desequilibrio de las condiciones de participación y de los resultados electorales;
- Informar y educar al ciudadano en la práctica electoral;
- Brindar legitimidad o no a las elecciones; y
- Corregir y mejorar el sistema y la organización electoral.

Como vemos, la normalización de nuestros procesos electorales ha permitido ampliar los ámbitos de acción de la observación electoral a un ejercicio mucho más proactivo en la gestión y el control de los comicios. Actualmente la observación electoral se ha transformado en un instrumento de participación política de los ciudadanos y ciudadanas, que entienden que pueden contribuir a la credibilidad y la legitimidad de las elecciones.

CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES

Por último exploraremos un aspecto sustantivo de nuestro diseño electoral. Nos referimos a la ciudadanización de la autoridad comicial. Como se ha mencionado, las reformas electorales que se sucedieron entre 1988

y 1994 se centraron en hacer más confiables las elecciones. Una de las pinzas fue dotar de autonomía a la autoridad electoral mediante la creación del Instituto Federal Electoral y su ciudadanización parcial. En un primer estadio, el órgano de dirección estaba integrado por representantes de los partidos y consejeros magistrados sin vínculo partidista. Posteriormente se consolidó la figura de los consejeros ciudadanos, de tal forma que el Consejo General del IFE estaba integrado por el secretario de Gobernación y los consejeros ciudadanos y del Poder Legislativo con voz y voto, y los representantes de los partidos políticos con voz, pero sin voto. La reforma electoral de 1996 tuvo como consecuencia la autonomización plena del IFE al dejar fuera al secretario de Gobernación y permitir el voto solamente a los consejeros electorales. Este modelo se reproduce a nivel local y distrital durante los procesos electorales.

Explicamos. El IFE es una institución profesional, constituida por miembros del servicio profesional electoral, quienes son los responsables de ejecutar la elección y están organizados en 32 juntas locales y 300 juntas distritales. Además, al comenzar el proceso electoral, se instala una estructura paralela, los consejos locales y distritales encargados de vigilar la legalidad de los actos, de tomar las decisiones más importantes y de supervisar la limpieza y la imparcialidad de los funcionarios electorales.

Los consejos locales y distritales cuentan con facultades y obligaciones específicas para la organización electoral y están integrados por un presidente, seis consejeros electorales y un representante por cada partido político. Estamos hablando de 192 consejeros locales y de otros 1 800 distritales.

Los consejos locales tienen, dentro de su ámbito de competencia, las siguientes funciones: resolver medios de impugnación de acuerdo con la ley en la materia, acreditar a los ciudadanos y las agrupaciones interesados en participar como observadores electorales, registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos y las coaliciones ante las mesas directivas de casilla, registrar las fórmulas de candidatos a se-

nadores por el principio de mayoría relativa y efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como el cómputo de la entidad federativa de la elección de senadores de representación proporcional, entre otras.

Por su parte, los consejos distritales cuentan con las siguientes atribuciones: determinar el número y la ubicación de las casillas electorales de su distrito, seleccionar a los ciudadanos que deben ser capacitados para integrar las mesas directivas de casilla, registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, registrar los nombramientos de los representantes que partidos políticos y coaliciones acrediten para la jornada electoral, acreditar a los ciudadanos y las agrupaciones que estuvieran interesados en participar como observadores electorales, efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, así como los cómputos distritales de las elecciones de diputados de representación proporcional, senadores por ambos principios y presidente de la República.

Además, la reforma electoral de 2007 y 2008 formalizó la existencia de dos tipos de procedimientos sancionadores, el ordinario y el especial, y otorgó a los consejos locales y distritales la atribución de resolver procedimientos sancionadores especiales en materia de propaganda electoral de partidos que no se difunda por radio y televisión, y de actos anticipados de precampaña y campaña que ocurran en el área de su jurisdicción. Asimismo se estableció que los consejos distritales, durante la etapa de cómputo distrital, podrían realizar recuentos parciales o totales de la votación para dar mayor certeza y transparencia a los resultados electorales.

Los consejos están integrados por ciudadanos y ciudadanas conocidos y reconocidos en sus comunidades. Esa estructura es el resultado de un amplio proceso de consulta. Es importante mencionar que para la designación de los consejeros locales en 2006 se hizo una convocatoria abierta a toda la ciudadanía. Para seleccionar a los ciudadanos se puso es-

pecial énfasis en mantener la equidad de género y asegurar que tuvieran experiencia electoral. Además se buscó que los aspirantes procedieran de organizaciones civiles, académicas o empresariales.

Así, de los 192 consejeros electorales locales propietarios designados, 47% fueron mujeres y 53% hombres; 58% contaba con experiencia electoral previa; 50% provenía del ámbito académico; 30% emanaba de organismos civiles y 34% estaba vinculado con el sector empresarial. A su vez, en diciembre de 2005, los consejeros locales designaron a los integrantes de los consejos distritales. Los consejeros locales y distritales fueron designados para los procesos electorales 2005-2006 y 2008-2009, y pueden ser reelectos.

Además del conjunto de atribuciones que por sí mismos tienen los consejos locales y distritales, en 2009 el Consejo General del IFE amplió los espacios de acción de los consejeros electorales locales y distritales. Se diseñó una estructura de verificación de la estrategia de capacitación y asistencia electoral, es decir, de todas las tareas de logística que van desde la selección de los supervisores, los capacitadores asistentes, los funcionarios de casilla y su capacitación, hasta la ubicación de las casillas, las condiciones para su instalación, y el resguardo y la distribución de los materiales y documentos electorales.

Es así como los consejos locales y distritales se han transformado en un auténtico instrumento de participación ciudadana. Funcionan como interfaces de control de lo público y de rendición de cuentas, que además aportan elementos innovadores a la cultura política.¹⁰

¹⁰ Véase Ernesto Isunza Vera, *El reto de la confluencia. Las interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, México, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la sociedad civil), 2004.

REFLEXIONES FINALES

Recapitulando, al analizar las distintas manifestaciones de participación de los ciudadanos en el ámbito electoral parece lejana la imagen de los ciudadanos, como un grupo homogéneo, que se limitan a participar pasivamente emitiendo su voto.

Los resultados de cada elección dejan un mapa electoral diferente, una nueva distribución geográfica de los votos. También muestran una movilidad sociodemográfica que debe ser analizada con más profundidad y con base en datos duros.

La participación de ciudadanos y ciudadanas en la organización de las elecciones es una expresión de construcción de ciudadanía. Se trata de una participación activa, que no espera que las instituciones del Estado garanticen por sí solas la limpieza de las elecciones o el respeto de sus derechos universales.

En el IFE la sinergia existente entre los consejos locales y distritales, los organismos de observadores y los funcionarios de casilla, se ha traducido en ejemplos eficaces de control, sobre todo procedimental, de la política pública. El mismo sistema electoral los atrae para una acción conjunta.

Es así como resulta urgente tender puentes para que las instituciones públicas, los actores políticos tradicionales y los ciudadanos que participan de la política se fortalezcan. Sin duda el nuevo reto de la democracia es la participación, una tarea primordial para la sustentabilidad del esfuerzo democratizador de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Atlas de resultados electorales federales 1991-2009*, México, Instituto Federal Electoral, 2010.
- , *Informe de resultados del estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003*, México, Instituto Federal Electoral, junio de 2004.
- , *Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009*, México, Instituto Federal Electoral, enero de 2010.
- , *Programa estratégico de educación cívica 2005-2010*, México, Instituto Federal Electoral, abril de 2005.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.
- ISUNZA VERA, Ernesto, *El reto de la confluencia. Las interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)*, México, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la sociedad civil), 2004.
- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, cuarta edición, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), 2001.
- OLVERA, Alberto, *Ciudadanía y democracia*, primera edición, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática), 2008.

INTRODUCCIÓN

Lo mucho se vuelve poco con desear otro poco más.

FRANCISCO DE QUEVEDO Y VILLEGAS

Es de todos conocido el adelanto que ha tenido el sistema electoral en México; basta tan sólo recordar las palabras del secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza: “Quiero decirlo de manera muy clara y muy directa. No creo que exista otro país en América Latina que tenga un sistema de organización de elecciones y de justicia electoral tan avanzado como el de México”.¹

Dentro del camino que ha avanzado México en justicia electoral, hoy quiero plantear a ustedes un parámetro más: *la justicia alternativa electoral*, que considero un paso adelante en el horizonte de la cultura

* Conferencia impartida en el foro “Circuitos de Cultura Político-Democrática”, organizado por el Instituto Electoral del Estado de México en el marco de la conmemoración del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución, el 13 de abril de 2010.

¹ Firma del Convenio de Colaboración Organización de Estados Americanos-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe anual 2008-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 13.

democrática que busca la corresponsabilidad en la construcción de ciudadanía. Mi único propósito es iniciar la reflexión y el diálogo sobre las ventajas e inconvenientes de este nuevo enfoque y los efectos que plantea, al tiempo que nutrir el análisis del conjunto de problemas jurídicos.

Estamos en el momento propicio para indagar cómo la democracia puede convertirse en la organización de la sociedad que reconozca *una justicia electoral que amplíe la alternativa de solución de conflictos*. Identifiquemos aquellos elementos que contribuyan a evitar controversias. Revisemos cuidadosamente nuestro sistema electoral para realizar las adecuaciones necesarias que nos permitan adelantarnos a los conflictos. Pasemos de una cultura de confrontación a una cultura de solución, a una cultura de paz.

Vivimos inmersos en lo que se denomina la “cultura de la reclamación”, que ha sobresaturado el trabajo judicial hasta extremos insospechados. Los estudios comparados² arrojan similar fenómeno, consecuencia lógica del incremento de la complejidad de las relaciones sociales en un mundo en el que los ciudadanos están cada vez más dispuestos a defender sus propios derechos y disponen de los medios oportunos para hacerlo. Aprovechemos las sinergias y busquemos métodos alternos de resolución de controversias, que sean complementarios del sistema judicial y que garanticen a los ciudadanos el acceso a la justicia y al derecho que demanda la nueva sociedad, obviando para el método judicial clásico los asuntos de carácter innegociable y aquellos en los que no es posible otra solución que la de la sentencia judicial impuesta desde la autoridad de la administración e impartición de justicia.

La *Agenda de La Haya para la paz y la justicia en el siglo XXI* reconoce que “...una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo

² Véase Pascual Ortuño Muñoz, “El Libro Verde sobre las Modalidades Alternativas de Resolución de Conflictos en el Ámbito Civil y Mercantil de 19.04.2002 de la Comisión de las Comunidades Europeas”, en *Revista Iuris-La Ley*, Madrid, núm. 77, noviembre de 2003, pp. 42-48.

entiendan los problemas... tengan habilidades para resolver conflictos, [y] luchan por la justicia de manera no violenta... Ese aprendizaje sólo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz”³.

El arbitraje, la conciliación y la mediación son acciones en las cuales dos posturas encontradas se ponen de acuerdo y llegan a un arreglo beneficioso para todos. No hay vencedores ni vencidos. No son novedosos estos métodos como una alternativa en la solución de conflictos, son una gran ayuda para mejorar y complementar el sistema legal. La participación de una tercera persona, que ayuda a los adversarios a solucionar su conflicto y que facilita el hecho de que sean ellos mismos quienes tomen las decisiones para los acuerdos, se ha dado desde la existencia de los primeros grupos humanos en este planeta. Las formas que ahora se conocen y se identifican dentro del rubro de los medios o técnicas alternativas para la solución de controversias son la recuperación de estrategias que han sido exitosas para la vida social de antaño y ahora se adaptan a las circunstancias actuales. Hablar de ello no sólo es hablar de la solución de una disputa, sino de educación para la paz, a través de sensibilizar a la gente sobre la posibilidad de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, los derechos humanos y los procesos democráticos. Así, las personas van tomando conciencia de su responsabilidad en la solución de sus propios problemas, y se va dando la coyuntura para promover un cambio generalizado hacia soluciones más eficientes que permitan la convivencia armónica.⁴

³ International Peace Bureau, en <http://www.ipb.org/pe/index.htm>

⁴ Véase Centro Interdisciplinario de Solución Alternativa de Conflictos, *Manual básico del conciliador*, primera reimpresión, México, Ed. Vivir en Paz, ONG, 2003, p. 10.

MARCO DE REFERENCIA

*Somos lo que hacemos repetidamente. Por eso el mérito
no está en la acción, sino en el hábito.*
ARISTÓTELES

Hace unos días, concretamente el lunes 22 de marzo de 2010, hubo una reunión en la Ciudad de México, en las instalaciones centrales del Instituto Federal Electoral (IFE). La OEA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajaron de manera conjunta con las autoridades electorales federales de México, el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para realizar un *conversatorio* que analice estos temas desde la perspectiva mexicana. Se organizaron tres mesas de trabajo en las que expertos del más alto nivel dialogaron sobre cada uno de los temas considerados en el informe preparado por la OEA y el PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.⁵

El concepto de democracia que se propuso es el de una democracia de ciudadanos que vaya más allá de la noción de una democracia de electores, entendiendo la ciudadanía como vinculada con los derechos civiles, políticos y sociales de los individuos. Se trata de una democracia deficitaria, en tanto no ha alcanzado los mínimos exigibles en términos de representación y satisfacción de necesidades de la mayoría de la población. Se hizo un análisis de la democracia latinoamericana por varios flancos: la desigualdad en la distribución del ingreso, que se traduce en un desigual acceso al poder; la crisis de representación de los partidos políticos (creciente desconfianza hacia la política); la insatisfacción con

⁵ Organización de los Estados Americanos-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2009. Dicho documento retoma las bases teóricas y de diagnóstico sobre la democracia en América Latina que el propio PNUD publicó en 2004 con el título *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

los rendimientos de la democracia, lo que se convierte en un bajo nivel de legitimidad.

Así se plantearon tres políticas públicas prioritarias que permitirían atacar en su raíz el déficit democrático: fiscalidad (tributación directa para contrarrestar la desigualdad en el ingreso); integración social (garantizar los mínimos de bienestar como base de inclusión y participación social); seguridad pública (combatir la inseguridad ciudadana que mina en sus bases la legitimidad de la democracia y que lleva a casi la mitad de los latinoamericanos a preferir un retorno al autoritarismo ante la crisis de inseguridad).

Tomando como marco de referencia dicho documento, centro el discurso epistémico en este ensayo sólo por cuanto hace a la integración social que garantice los mínimos de bienestar como base de inclusión y participación social. Propongo entonces que reflexionemos y busquemos cómo hacer crecer un Estado para la democracia. Agreguemos elementos a la fórmula:

$$\begin{array}{rcccc} \text{Estado} & = & \text{Legitimidad} & + & \text{Finanzas} & + & \text{Administración} \\ \text{fuerte} & & & & \text{sanas} & & \text{efectiva y eficiente} \end{array}$$

Es necesario que se abran espacios de diálogo institucional en los que sean los mismos participantes los que, al exponer sus situaciones, encuentren caminos convergentes hacia una solución que satisfaga a todos. Son más fácilmente aceptados los resultados cuando se forma parte del diálogo en el proceso de construcción de la solución del problema. Eduquemos a la sociedad en el sentido de que frente a una controversia no sólo defienda sus derechos, sino que aporte por sí misma los grados de solución, con el compromiso de su cumplimiento. Lo anterior nos permite arribar a los siguientes elementos:

Ciudadanos participativos + Facilitadores del diálogo + Valor a la palabra = Cultura ética de paz

La *Agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* es una propuesta atendible ya que, como bien lo refiere, parte de un diagnóstico realista y propone una visión ampliada de la democracia, pero no en una perspectiva utópica sino en función de un mínimo exigible y con un mayor involucramiento de la ciudadanía en la solución de los problemas que la afectan. Apuesta fundamentalmente por la construcción de ciudadanía y la participación ciudadana como pilares de la corrección del déficit democrático en la región.⁶

Coincido con la agenda anterior en cuanto a que no debe abrirse la brecha entre: a) ciudadanos e instituciones, b) ciudadanos y partidos, y c) ciudadanos frente a ciudadanos. Otra ciudadanía política es exigible. No sólo de votos vive la representación democrática. Uno de los planteamientos interesantes de esta agenda fue: ¿qué reformas de sus estructuras internas deben llevar adelante las autoridades y los partidos políticos para adaptarse al presente contexto? ¿Más participación puede conducir a una mejor representación?

Las respuestas a estas interrogantes no deben pasar por alto que existe una efervescencia de formas de participación ciudadana que piden la *correspondiente creación de espacios institucionales* en los procesos legislativos, en la distribución de recursos y en mecanismos de rendición de cuentas verticales de las autoridades públicas, y, por qué no decirlo, *en la ampliación de una justicia alternativa* que los tome en cuenta y que propenda a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz.⁷

⁶ Si bien el documento reconoce no poner énfasis en el rediseño institucional en que han venido insistiendo los politólogos asociados al Instituto para la Asistencia del Desarrollo Democrático (IDEA), quienes proponen una especie de semiparlamentarismo para América Latina.

⁷ Véase *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, op. cit., p. 92.

En México las premisas son:

- a. El IFE es árbitro electoral;
- b. Los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, exigen que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias; y
- c. Los ciudadanos ofrecen los elementos de complementariedad que articulan ideas nuevas y con un rol importante en la construcción del lazo entre representantes y representados.

Luego entonces, estamos en una *trilogía de responsabilidades*, de co-participación, de enlaces que propendan a la solución armónica de satisfactores mutuos y fortalezcan notoriamente la democracia exigible del siglo XXI.

MEDIOS ALTERNATIVOS DE JUSTICIA

...una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas... tengan habilidades para resolver conflictos, [y] luchan por la justicia de manera no violenta... Ese aprendizaje sólo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz.
AGENDA DE LA HAYA PARA LA PAZ Y LA JUSTICIA EN EL SIGLO XXI

La Comisión de las Comunidades Europeas⁸ ha sostenido que el modelo de resolución de conflictos basado en unos jueces técnicos, semiautomáticos, sometidos a un reglamentismo legal exacerbado, que ha absorbido toda la capacidad de los ciudadanos de negociar sus propios intereses, no

⁸ Este apartado está basado en la obra ya citada de Pascual Ortuño Muñoz.

es eficaz ni útil para los nuevos litigios que han surgido de un sistema de relaciones sociales que, en parte, era desconocido.

Se plantean en la sociedad actual nuevas tipologías de conflictos para las que es obsoleto el método adversarial clásico, tanto por la proliferación de litigios, que se han incrementado en proporción geométrica en el ámbito del consumo, la responsabilidad civil, las relaciones de vecindad o las de familia, como por la complejidad de muchos de ellos. Las estadísticas judiciales ponen de relieve que es imposible que los tribunales acojan, tramiten y den una respuesta en derecho, en un plazo razonable, a gran parte de las controversias. En otros casos el nivel técnico de la disputa o la confluencia de factores de muy diverso signo determinan la necesidad de que la “gestión del conflicto”, en terminología posmoderna, se aborde con metodología interdisciplinaria (litigios en el sector tecnológico o informático con presencia de empresas multinacionales, la regulación de los efectos de los divorcios o la justicia juvenil). En muchos de estos casos, las necesidades de rapidez y eficacia que el comercio y el sistema financiero demandan son incompatibles con los procesos judiciales de los que se dispone. Por tomar un referente europeo, es sorprendente el incremento de reclamaciones formuladas por los ciudadanos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: cuando se creó, en 1981, hubo 404 recursos, mientras que ya en 1993 fueron 2 037, para ascender en 1999 a 8 402 y finalizar el año 2002 con 27 500.

Se plantea incluso la puesta en marcha de métodos de resolución de conflictos *on line*, utilizando para este fin la Internet con la accesibilidad, simplificación y rapidez propias de este medio, y el desarrollo de la mediación a todos los niveles. Estos sistemas metodológicos de resolución de controversias, que son alternativos al sistema adversarial judicial clásico, pero que pueden ser un complemento eficaz del mismo, conforman la solución alternativa de controversias (Alternative Dispute Resolution, ADR, por sus siglas en inglés).

Estos métodos alternativos de resolución de conflictos se caracterizan por facilitar una “modalidad de construcción y de gestión de la vida social gracias a la inmisión de un tercero neutral, independiente y sin otro poder que la autoridad que le reconocen las partes, que lo habrán elegido o reconocido libremente. (...) Cualquier intento de modernización de la justicia que olvide completar el sistema clásico con las nuevas metodologías, está abocado al fracaso”.⁹

Se dice que la implantación de ADR es un signo de identidad de la Unión Europea (UE), a la vez que un medio para abordar la crisis de la administración de justicia, que no es únicamente un problema nacional, sino que representa un grave problema común de todos los Estados miembros.

Es mi opinión que la materia electoral no puede quedar al margen de estas nuevas tendencias¹⁰ de buscar, reconocer y desarrollar medios alternos de solución de conflictos.¹¹ Es notorio el efecto multiplicador de los casos ante los tribunales con el esquema del proceso judicial clásico, que tienden a alargarse y sus gastos se incrementan cada vez más, por lo que la conclusión que se obtiene es que es necesario implementar estos

⁹ En la definición de Michèle Guillaume-Hofnung, citada por Pascual Ortuño Muñoz, *op. cit.*, disponible en <http://www.acdma.org/pasqualortu%C3%B1o.htm>

¹⁰ Como en las materias civil, familiar, penal, financiera, comercial, laboral, intercultural, etcétera.

¹¹ Como desarrollo de este interés deben citarse las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Viena, de diciembre de 1998 (apartado 83), que destacan la necesidad de desarrollar la mediación en los conflictos familiares transnacionales, y el acuerdo de la Comisión de 9.4.2001 sobre mediación y derecho de consumo. La Recomendación del 29 de mayo de 2000 recoge el acuerdo de los ministros de justicia para la búsqueda y el desarrollo de métodos alternativos en el ámbito civil y comercial, convencidos de la eficacia de los mismos. En el Acuerdo del 15 de marzo de 2001 la Comisión analiza la conveniencia de implantar la mediación en el ámbito penal para salvaguardar los derechos de las víctimas. El acuerdo del 7 de mayo de 2001 promueve la creación de la red FINNET para la resolución de los conflictos en el ámbito financiero. Finalmente, en cuanto a las relaciones laborales, el Consejo Europeo de Bruselas, Laeken, de diciembre de 2001, insistió en la importancia de prevenir y resolver los conflictos sociales, y muy especialmente los de carácter transnacional, mediante mecanismos voluntarios de mediación. Pueden consultarse estos textos en <http://ue.eu.int/fr/Info/eurocouncil/index.htm>

métodos alternativos como respuesta a la necesidad de facilitar el acceso a la justicia para dar cumplimiento a los preceptos constitucionales. Con ello, la tendencia es a conseguir una eficaz vía complementaria de los procedimientos jurisdiccionales, al mismo tiempo que se sientan las bases para profundizar en la paz social mediante la promoción de estos métodos basados en el restablecimiento del diálogo y el mantenimiento de las relaciones futuras.¹²

En todos los Estados miembros de la UE se constata que las leyes de enjuiciamiento establecen la posibilidad de que se intente la conciliación entre las partes antes del litigio, aun cuando el grado de obligatoriedad es distinto para cada país.

En México la justicia alternativa es un derecho fundamental. En el apartado de las garantías individuales, el Artículo 17, párrafo tercero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece textualmente: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

Nótese que lo anterior es el texto vigente de nuestra Constitución, cuyo proceso legislativo requiere para su aprobación no sólo la aceptación del Congreso de la Unión, sino de los congresos locales, es decir, de los representantes populares de cada uno de los estados de la República, los que en consecuencia han manifestado su interés en elevar a rango de derecho fundamental, de garantía individual, el derecho irrestricto que le asiste a toda persona de conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales, que logre el diálogo, la negociación y la solución plausible de sus intereses y derechos. Incluye

¹² Véase María Macarita Elizondo Gasperín (coord.), *Relación entre las partes, los jueces y los abogados. XII Congreso Mundial de Derecho Procesal*, vol. III, México, Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho, 2004, p. 590.

obligadamente la materia penal, con las salvedades de aquellos casos en los que se requiera supervisión judicial.

En el dictamen de la cámara de origen,¹³ el cual retoma su colegisladora cámara revisora, se precisa:

...La evolución progresiva de los derechos humanos ha derivado en la conclusión de que la obligación de los Estados de garantizar el libre ejercicio de los mismos no se limita únicamente a una cuestión formal, sino que además impone la obligación al Estado de proporcionar todos los medios necesarios para que el sujeto de dichos derechos pueda hacerlos efectivos. Esta conclusión tiene su origen en el sistema interamericano que nos rige, específicamente en el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, donde se fija el compromiso de los Estados Partes respecto de la aplicación de dicho instrumento internacional. Es decir, se trata de la obligación del Estado de garantizar, como señaló puntualmente hace ya 30 años el notable jurista italiano Mauro Cappelletti, el acceso efectivo a la justicia.

Hoy más que nunca, la concepción de Cappelletti cobra vigencia, pues mientras las elites políticas, sociales o económicas poseen múltiples canales informales para solucionar problemas relacionados con el ejercicio de sus derechos, sin tener que acudir a los mecanismos institucionales de justicia; los más desprotegidos económicamente se encuentran en franca minusvalía ante muchas de las entidades públicas o privadas con las que interactúan. Por ello, el acceso a la justicia debe servir para compensar

¹³ Extracto de la crónica legislativa y del diario de debates con referencia a la reforma al Artículo 17 constitucional: *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo particular, los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 73 y segundo transitorio, reservados en términos del dictamen o con las modificaciones, según corresponda). Publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, México, núm. 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

esta desigualdad y asegurar la vigencia de los derechos y la legalidad, incluyendo la actuación de las instituciones encargadas de proporcionarla. [...]

En el texto que se propone del artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

Con este texto el constituyente permanente reconoce la necesaria vía de comunicación y de diálogo que la sociedad demanda en nuestros tiempos, puesto que es el depositario del poder democratizador y forma parte en su conjunto de la solución de los conflictos. Como ya se dijo, es importante sustituir la estrategia del enfrentamiento por la de la colaboración. La justicia alternativa cuenta con instrumentos eficaces para la paz social que refuerzan la cultura democrática, por lo que no puede ni debe ser ajena a ninguna materia.

AVANCE EN MEDIOS ALTERNATIVOS DE UNA JUSTICIA LABORAL-ELECTORAL

Estudiémoslos, descubramos cuáles son nuestras buenas y malas tendencias; este conocimiento va a permitirnos entregar las unas al poder de construcción, las otras a la disolución del tiempo.

JULIO PAYOT

Durante las dos últimas décadas, México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país.

Por lo que hace a las instituciones electorales, la reforma de 1990 introdujo la concepción de un Instituto Federal Electoral como organismo constitucional autónomo que organiza las elecciones, en el que por primera vez participaron en su calidad de ciudadanos con importantes funciones, y en el cual se forma un nuevo servicio profesional electoral permanente. Eso constituyó en su momento un avance sustancial hacia la consolidación de la imparcialidad como principio rector de la organización electoral. El primer *Estatuto del Servicio Profesional Electoral* fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992.

En 1996 tuvo lugar una reforma electoral en la que se señaló que se debía revisar y reformar el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral* entonces vigente, asignándose la atribución al Consejo General del Instituto para aprobar un nuevo marco normativo que contribuyera a fortalecer el profesionalismo, la autonomía y la imparcialidad de la institución. El 16 de marzo de 1999, por acuerdo del Consejo General CG06/1999, se aprobó el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del*

Instituto Federal Electoral, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de marzo del mismo año y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El 14 de enero de 2008 se publicó, en ese mismo medio oficial, el *Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* que abrogó al anterior, lo cual generó la emisión de un nuevo Estatuto. El día 16 de diciembre de 2009, en sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, fue aprobada la reforma integral al *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, el cual fue publicado en el diario oficial el 15 de enero de 2010. En dicho estatuto, concretamente en el Título Séptimo “Procedimientos Disciplinarios para el Personal del Servicio Profesional Electoral”, se prevé la base de una justicia alternativa electoral, pues reconoce la conciliación como un medio para la solución de las controversias, de la siguiente manera:

CAPÍTULO DÉCIMO

DE LA CONCILIACIÓN DE CONFLICTOS

Artículo 295. La conciliación es el procedimiento mediante el cual se puede solucionar un conflicto entre miembros del Servicio, que no afecte interés directo del Instituto, a través de la intervención de un funcionario ajeno a la controversia, denominado Conciliador, con el propósito de generar un acuerdo de voluntades.

Artículo 296. Los miembros del Servicio en conflicto que estén de acuerdo en someterse a una conciliación, podrán solicitar a la DESPE el inicio de la misma.

Artículo 297. El contenido del convenio constituirá obligaciones que deberán observar los miembros del Servicio que se hayan sometido a la conciliación; y su incumplimiento será considerado una infracción.

Artículo 298. La Junta, previo conocimiento de la Comisión y a propuesta de la DESPE, aprobará los lineamientos que regulen el procedimiento de conciliación.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las disposiciones del presente Estatuto entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- A partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, se abroga el Estatuto del Servicio Profesional Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1999, así como sus modificaciones publicadas el 15 de septiembre y el 20 de octubre de 2008 y se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente Estatuto.
(...)

VIGÉSIMO NOVENO.- Los Lineamientos del procedimiento de conciliación, serán aprobados dentro de los siete meses posteriores a la entrada en vigor del presente Estatuto.

Los servidores del IFE se irán familiarizando con el concepto alternativo a una justicia judicial y comenzarán a reconocer que las controversias pueden tener una solución con una connotación positiva. La implantación de los sistemas alternativos se ha de enmarcar en el objetivo prioritario de la facilitación del acceso a la justicia y a la obtención de una solución justa y eficaz en un plazo razonable.

Recordemos que la palabra *conflicto* tiene como sinónimos dificultad, pleito, confrontación, disputa, diferencia, combate, choque, encuentro, antagonismo, aprieto, competencia, desacuerdo, pelea, oposición, pugna, disyuntiva, batalla, crisis, discusión, malentendido; mientras que los sinónimos de la palabra *conciliación* implican arreglo, reconciliación, avenencia, semejanza, entendimiento, similitud, igualdad, conformidad,

ajuste, transigencia, cordialidad, conveniencia, concordancia, concierto, paz, fraternidad, concordia, mediación, favor, protección. Así, en la vida práctica, las partes entienden el valor de una interacción colaborativa, a diferencia de la que tenían previamente y que las ha conducido al conflicto. En esencia, el conciliador debe llevar a las partes a concretar acuerdos mediante la vivencia de una relación respetuosa, en la que los puntos de vista de ambas, y sus preocupaciones, adquieran la misma importancia, en la que se compruebe que es posible escuchar a otra persona, aceptar su punto de vista, respetar sus valores y reconocer sus sentimientos, aunque sean incompatibles con las creencias y la experiencia del que escucha, y sin menosprecio de los intereses personales de ninguno. Deben sumarse los esfuerzos de un trabajo conjunto y coordinado y buscar que las ganancias beneficien a todos los participantes involucrados en esa controversia. Se trata de una propuesta de negociación,¹⁴ se trata de un modelo de negociación colaborativa asistida por un tercero imparcial para la resolución de problemas mediante un acuerdo negociado y viable que refleje las necesidades e intereses conjuntos de los involucrados.¹⁵

La conciliación como medio alternativo de solución de conflictos se funda en los principios de imparcialidad, neutralidad, confidencialidad, legalidad, honestidad y equidad, de acuerdo con lo siguiente:¹⁶

1. La voluntad de las partes para someterse a los medios alternativos de solución de controversias, y la libertad para dar por terminado el proceso en cualquier momento, con la posibilidad de instar

¹⁴ Hablar de negociar en otras materias tiene una connotación diversa a la que tiene en la materia electoral, por los índices de corrupción que se han dado en esta última. Véase María Macarita Elizondo Gasperín, *Las Naciones Unidas contra la corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México)*, Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, junio de 2006.

¹⁵ Véase el *Manual básico del conciliador*, op. cit., p. 136.

¹⁶ Véase Pascual Ortuño Muñoz, op. cit., pp. 42-48.

ante los tribunales la tutela de sus derechos con carácter inmediato. Pero deben establecerse las cautelas necesarias para que dicha voluntad sea debidamente garantizada, en especial evitando que se utilicen estos métodos alternativos de forma abusiva contra la parte más débil o que supongan la supresión u obstaculización del ejercicio de las acciones judiciales, las cuales en materia laboral-electoral están constituidas por los Juicios para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral.¹⁷

2. La autonomía para organizar el procedimiento. Es una de las ventajas más destacadas, puesto que en cada caso y para cada ámbito de actuación se pueden pactar o fijar las reglas mínimas de actuación, con lo que las propias partes en controversia comienzan a construir las bases para resolver por sí mismas el conflicto. Conseguir que dos partes con intereses opuestos se sienten en una mesa y pacten entre ellas, con intervención del tercero, un turno para hablar ya supone un gran logro, pues es la base de la reinstauración del diálogo. Es importante sustituir la estrategia del enfrentamiento por la de la colaboración; es un instrumento eficaz para la paz social, especialmente cuando las partes contendientes han de seguir conviviendo o relacionándose de algún modo.
3. La exigencia de imparcialidad del tercero. Junto con la neutralidad y la objetividad, son las condiciones indispensables que debe ofrecer el tercero. La búsqueda activa del equilibrio real entre las partes durante el proceso de negociación es necesaria para que ninguna de ellas pueda hacer prevalecer una posición de fuerza.

¹⁷ Tales juicios son resueltos por las salas Superior y regionales del TEPJF, de conformidad con la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, cuyo Artículo 101 prevé, inclusive en sede judicial, la celebración de una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los 15 días hábiles siguientes al día en que se reciba la contestación del IFE.

4. La necesidad de garantizar el equilibrio real entre las partes. Las partes deben percibir que el tercero considera legítimas sus respectivas opciones, que respeta las posiciones que muestran en la disputa y que les ayuda a encontrar la mejor solución posible para los intereses enfrentados, de tal forma que del acuerdo que se alcance no se genere la sensación de victoria ni de derrota para ninguna de ellas, sino la satisfacción de ambas por el problema resuelto.
5. Toda la actividad de los terceros, conciliadores o mediadores, debe estar regida por principios deontológicos específicos. El tercero interviniente debe guardar secreto sobre los hechos y circunstancias que le han sido confiados y no puede ser llamado a declarar como testigo en el juicio contencioso. Además, las partes no pueden utilizar en el posterior proceso judicial los hechos reconocidos en el contexto de la negociación. Para ello no es suficiente con las normas deontológicas, sino que se precisa una norma legal clara y concreta que así lo establezca.
6. La necesidad de garantizar que el acuerdo que se alcance sea el realmente querido o bien aceptado por las partes. De ello se deriva la necesidad de que esta vía de la conciliación sea fácil para los ciudadanos, no esté entorpecida por requisitos burocráticos, se desenvuelva con un alto grado de discreción y no despierte recelos de intervencionismo ni de publicitación de los conflictos. En cuanto a las garantías del procedimiento, es necesario que se fijen unas normas claras y precisas para evitar la indefensión, lo que implica establecer un mínimo irrenunciable de orden público y de necesario cumplimiento.
7. Las características esenciales exigibles al mediador deben ser: *a)* el profesionalismo; *b)* la formación adecuada (posesión de recursos y habilidades); *c)* el manejo de técnicas de gestión de conflictos; *d)* la

posesión de las cualidades imprescindibles de transmisor de confianza y de facilitador de la comunicación; *f)* el entrenamiento de la capacidad de ayudar a develar los intereses reales que subyacen en todo conflicto, debajo de las posiciones coyunturales de las partes.

Como la honestidad es una de las reglas en las que se basan los medios alternativos, es necesario generar esquemas de confianza que reproduzcan valores y principios. El IFE ha dado pasos firmes en la elaboración de su Código de Ética, que espera ser aprobado en breve, después de seguir un procedimiento intenso de diagnóstico y consulta, puesto que lo considera como una de las actividades preponderantes del *Programa Integral en Contra de la Discriminación y a Favor de la Equidad Laboral y una Cultura Democrática al Interior del Instituto Federal Electoral*.

Si lo que inicia formando parte de la cultura democrática dentro del IFE se replica hacia el exterior, habremos contribuido a buscar que las personas tomen conciencia de su responsabilidad en la solución de sus propios problemas, mediante la utilización de vías alternativas a un buen sistema de justicia incluyente. De ahí que es igualmente importante un proceso de planeación estratégica de la nueva política de educación cívica, en el que el IFE enfrenta el desafío de consolidar como una política pública el Programa Estratégico de Educación Cívica. Se trata de un proceso que busca partir de una reflexión interna sobre la función de educación cívica del Instituto, que incorpore también, por diversos medios, la visión de otros actores de la sociedad civil y el Estado, con el fin de lograr definir un documento que permita justificar, explicar, implementar y evaluar las políticas de educación cívica del IFE en los próximos años.

Como ya se dijo, es importante educar para la paz, a través de sensibilizar a la gente sobre la posibilidad de gestionar y resolver sus conflictos con técnicas racionales que fortalecen las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, los derechos humanos y los pro-

cesos democráticos. Así, se va dando la coyuntura para promover un cambio generalizado hacia soluciones más eficientes que permitan la convivencia armónica en un esquema exigible de cultura democrática.

MEDIO ADVERSARIAL CLÁSICO EN MATERIA ELECTORAL (VIDA INTERNA PARTIDISTA)

*Poseemos en nosotros mismos,
por los pensamientos y la voluntad,
un poder de acción que se extiende
mucho más allá de los límites
de nuestra esfera corpórea.*

ALLAN KARDEC

Son los partidos, como organizaciones de ciudadanos, los que definen legítimamente su libertad para autodeterminarse y resolver internamente sus disputas (Artículo 46, párrafos 1, 2 y 3 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* [Cofipe]), dejando para un régimen de excepción la solución judicial de sus conflictos internos. El objetivo de los precedentes judiciales es acotar espacios de impunidad en nuestro sistema jurídico, permitiendo que los institutos políticos puedan resolver los conflictos internos dentro del régimen democratizador.

Los criterios iniciales sustentados por el TEPJF se encaminaron en un principio a considerar que los actos de los partidos, aun en contra de sus militantes, no podían considerarse como objeto de protección jurisdiccional, con el argumento de que sus acciones no constituían un acto de autoridad. Sin embargo, la tesis inicial dio un giro de 360° en la Sala Superior del TEPJF, que terminó aceptando, en ciertos casos y en determinadas circunstancias, la procedencia de la protección jurisdiccional a favor de los militantes afectados en sus derechos.

Los partidos políticos son la vía de los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos y de esta forma acceder a las funciones públicas del Estado. Es por ello que se considera que deberían establecer una regulación interna en sus estatutos, respetando de manera absoluta los principios constitucionales y legales; con ese principio, es necesario un catálogo de derechos mínimos de los militantes y simpatizantes que los estatutos de los partidos podrán ampliar, mas no restringir.

El siguiente texto corresponde al dictamen de las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos que contiene el *Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*:

Un fenómeno no deseable que se presenta desde hace varios años es la creciente judicialización de la vida de los partidos; afirmamos que se trata de un fenómeno negativo en tanto contradice el sentido de éstos como organizaciones de ciudadanos a los que une una misma ideología, programa y reglas entre todos convenidas. Si bien los partidos son, por definición constitucional, entidades de interés público, no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado. Fortalecer el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos supone que su vida interna se desarrolle, primero que nada, bajo sus propias normas estatutarias, las que deben establecer los medios y mecanismos de defensa para asegurar el ejercicio democrático de los derechos y obligaciones de sus afiliados.

En esa perspectiva es que la presente iniciativa contempla la incorporación en el Cofipe de normas que permitan a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna sin estar sujetos al cuestionamiento inmediato ante las autoridades electorales respecto de asuntos y decisiones que constituyen materias en las que, con apego a normas democráticas, cada partido puede y debe resolver internamente, y solamente una vez agotadas esas

instancias, dejar abierta y garantizada la vía de la queja o denuncia ante las autoridades electorales.¹⁸

No en pocas ocasiones los militantes de los partidos políticos ven afectados sus derechos políticos por los institutos a los que se encuentran afiliados. Es por ello que la propia Constitución reconoce la jurisdicción adversarial clásica como una cuestión excepcional para dirimir estos conflictos. Ahora, para acudir a la jurisdicción del Tribunal, los militantes deben agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas por las normas internas de los partidos, además de reconocer el legislador que los partidos no son autoridades en el sentido *formal* del concepto, sino *material*, por el poder de sus resoluciones, que trascienden la esfera jurídica del gobernado, por lo que no son ni deben ser convertidos en entes públicos ubicados en la esfera del Estado, y en consecuencia reconoce su grado de autonomía (como *ciudadanos organizados*, lo cual es lo mismo que organización de ciudadanos) para la toma de decisiones y para las relaciones en sociedad.

A raíz de la apertura de la procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), los militantes tienen la posibilidad de ver resarcirse sus derechos transgredidos a través de instancias judiciales ante el TEPJF. Previamente, los militantes sólo contaban con el procedimiento administrativo sancionador como un mecanismo indirecto de control de los partidos políticos, pero ese medio de defensa no restituía el derecho violado en todos los casos.

La vida interna de los partidos políticos se rige por sus normas estatutarias, las que regulan las relaciones existentes entre sus órganos directivos y los militantes; con ellos se da certeza a los afiliados sobre los

¹⁸ Extracto de dictámenes de primera lectura de las comisiones unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, que contienen el *Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en la *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, año II, Legislatura LX, núm. 170, México, miércoles 5 de diciembre de 2007, p. 11.

derechos, obligaciones y procedimientos para ejercerlos o cumplirlos. Por ello, es indispensable que cada acto partidista se apegue a lo dispuesto en las normas que ellos mismos se otorgan como ciudadanos organizados.¹⁹

El principio consistente en el previo agotamiento de las instancias partidistas²⁰ se justifica, por regla general, porque las instancias o medios de impugnación ordinarios son instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes generadas por el acto o resolución que se combata, idóneos para restituir al recurrente en el goce de sus derechos, y no meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia o simples obstáculos para el gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos.²¹

¹⁹ La tesis relevante XIII/2008 emitida por la Sala Superior del TEPJF sostiene que los partidos políticos están obligados a regir su actuación por las disposiciones constitucionales y legales, lo que es admisible concretar como un deber de observancia al principio de legalidad. En esas condiciones, los partidos políticos también deben observar la garantía de audiencia, en tanto entidades de interés público con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Constitución federal y en las leyes reglamentarias. De esta forma, cualquier acto emitido por un órgano partidario que pudiera tener como efecto privar de algún derecho político, constitucional, legal o estatutario a uno de sus afiliados, sin que el sujeto afectado tuviese la posibilidad de realizar una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo, devendría en una transgresión al derecho de audiencia del que es titular todo gobernado.

²⁰ Véase la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 04/2003, consultable en las páginas 178 a 181 de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, del TEPJF, en el rubro “Medios de defensa de los partidos políticos. Se deben agotar para cumplir el principio de definitividad”.

²¹ El criterio judicial señala que el actor no está obligado a agotar alguna instancia previa para acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano si en la normatividad partidista no se advierte expresamente el medio a través del cual sea posible resolver lo atinente a las omisiones reclamadas, pues no obstante que el principio de definitividad, como condición de procedibilidad del juicio citado, impone a los promoventes la carga de agotar las instancias previas para combatir los actos y resoluciones en virtud de las cuales pueden ser modificados, revocados o anulados los actos combatidos, y si las instancias o medios de impugnación ordinarios no son instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes generadas por el acto o resolución que se combata ni idóneos para restituir al recurrente en el goce de sus derechos, resulta claro que el promovente no se encuentra obligado al agotamiento de las instancias intrapartidistas para acudir a la instancia federal.

No se debe olvidar que en cada eslabón de toda cadena impugnativa rige el principio de preclusión, conforme al cual el derecho a impugnar sólo se puede ejercer, por una sola vez, dentro del plazo establecido por la normatividad aplicable; de ahí el criterio contenido en la Jurisprudencia 9/2007. PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.

En México se observa que los ciudadanos son cada vez más combativos en la defensa de sus derechos. Ilustra la magnitud de este fenómeno, que comúnmente se conoce como judicialización de la vida interna de los partidos políticos, el hecho de que los JDC que resuelve el TEPJF son cada vez más frecuentes, de los cuales 53% está relacionado con conflictos internos de los partidos políticos. Cabe advertir que este tipo de asuntos ha mostrado una tendencia al alza en los últimos seis años. La mayoría de los asuntos intrapartidistas versaron sobre procesos internos de selección de candidatos (46.4%), derecho a la información de los militantes (21.8%), afiliación (10.4%), e integración de dirigencias estatales (8.9%). El año en el que más asuntos ha recibido el Tribunal Electoral desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación en 1996 fue 2009, llegando a un total de 21 773, de los que prácticamente la totalidad (96%) fueron iniciados por ciudadanos (20 840). La cantidad de asuntos que se reciben para conocimiento y resolución en el Tribunal Electoral ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. Lo anterior permite a la autoridad concluir que es una “clara señal de que los actores políticos han optado por la vía institucional para la solución de los conflictos político-electorales sobre cualquier otra vía”.²² El lapso promedio

²² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Informe de labores 2008-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 15-20.

comprendido entre el ingreso y la resolución de la mayoría de los asuntos ante el TEPJF varía según el medio de impugnación. Los JDC precisamente están entre los de resolución más tardada.²³

Sin embargo, habrá que pensar en una dimensión diferente donde los actores tengan otra vía legalmente aceptada, una justicia alternativa expedita para la solución de sus diferencias, que pase de una justicia formal cambiando el paradigma de la justicia restaurativa y propicie una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, que privilegien la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo. También servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

La consecuencia de esta “judicialización” de los sistemas contenciosos electorales estriba en que *la resolución de los conflictos e impugnaciones de los procedimientos electorales debe basarse en el principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad)* y no en los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política, como ha advertido el doctor Fix-Zamudio. Lo anterior también ha implicado –como la experiencia en el derecho comparado lo demuestra– un cambio en la actitud asumida por los partidos políticos, los funcionarios electorales y las demás partes o terceros interesados en determinada impugnación electoral, ya que los hechos, argumentaciones y medios de prueba planteados eventualmente ante el órgano jurisdiccional competente han requerido ajustarse a exigencias

²³ Véase *ibid.* Los asuntos laborales electorales, por ejemplo, son los que toman más tiempo en resolverse, pues ocupan 60 días en promedio. Reconozco que el plazo promedio, si lo comparamos con el de otras instancias judiciales en diversas materias, ya de suyo tiene mérito propio, pues si algo caracteriza al Tribunal Electoral de todos los tiempos (Contencioso, Federal y ahora del Poder Judicial de la Federación) es que no tiene rezago, pero la carga de trabajo en constante aumento ha generado costos institucionales de todo tipo.

técnico-jurídicas para su procedencia y fundamentación, pues es evidente que la mera movilización o deslegitimación política no proporciona los medios y fundamentos suficientes para resolver un litigio electoral de manera objetiva, imparcial y conforme a derecho.²⁴

En los últimos años, la justicia ordinaria local en otras materias distintas a la electoral tiene una tendencia muy fuerte a desarrollar mecanismos alternativos de solución de conflictos, para evitar que éstos ocupen el tiempo de los organismos oficiales establecidos para tales fines.²⁵

La sociedad civil tiene un papel que desempeñar en la resolución de conflictos electorales en la medida en que esté debidamente informada de todos aquellos aspectos relativos al origen del conflicto, su instrucción y la decisión por parte del órgano responsable. La presencia de la sociedad civil, de la ciudadanía en general, a través del flujo de información completa, veraz e inteligible, constituye una garantía de respeto a este principio competente, incluso en aquellos conflictos que terminan siendo negociados, asistidos, arbitrados. Aquellos en los que el orden público no está comprometido deben ser manejados de forma tal que puedan alcanzarse acuerdos que propendan a que el proceso electoral se siga en armonía. En este escenario la sociedad civil también debe desempeñar su papel no sólo de control a través de la información que deba recibir, sino de facilitador de estos acuerdos. Debe tenerse cuidado de respetar los principios fundamentales del régimen democrático y la instituciona-

²⁴ Véase *Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana* (memoria del seminario realizado en San José, Costa Rica, del 27 al 29 de marzo de 2000), coeditada en México, en 2000, por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) y el Tribunal Supremo de Elecciones (de Costa Rica).

²⁵ En materia de mediación en sede judicial, a la fecha ya está en práctica en Chihuahua, Sonora, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California Sur, Nayarit, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Distrito Federal, Oaxaca, Tabasco y Quintana Roo, en los que existen centros de mediación judicial autónomos.

lidad, y no podría ser aceptada una supuesta solución de un conflicto vía un acuerdo que no lo haga, pues ello es mucho más pernicioso que estar obligado a ponerle fin a través de una decisión obligatoria del órgano jurisdiccional competente, en un esquema letrista de la ley, no convincente para los parámetros de tutela efectiva y acceso a la justicia alcanzados. Aprobar una ley que norme todas las actividades de los partidos políticos, estableciendo sus derechos y obligaciones, y fortalecer la participación de la ciudadanía durante el proceso de solución de los conflictos, son elementos que contribuirían en el mismo sentido.²⁶

Habría que reflexionar si la justicia alternativa electoral puede alcanzar aquellos casos que tienen que ver con la defensa de los derechos de los ciudadanos que, en su carácter de militantes, han sido afectados dentro de los partidos políticos por la decisión de los órganos de dirección. Habría que reflexionar en ello, por ejemplo, para los procedimientos de postulación de candidatos o inclusive para la aplicación de sanciones o expulsión, o en aquellos casos que tengan que ver con la aplicación de usos y costumbres en la comunidad.

Las condiciones de una justicia alternativa intrapartidista podrían quedar enmarcadas *prima facie* de la siguiente forma:

1. Que sean asuntos de la vida interna partidista.
2. Que no afecten a terceros ajenos al procedimiento conciliatorio.
3. Que sea asumida por voluntad expresa y libre de los participantes.
4. Que se trate de una sola instancia sumaria y expedita, con reglas claras y precisas que fijen el mínimo irrenunciable de orden público y de necesario cumplimiento.

²⁶ Se sugiere la lectura de la participación de Francisco Álvarez Valdez, coordinador general de Participación Ciudadana de República Dominicana, titulada "Principales dificultades en la resolución de conflictos electorales: el caso dominicano", en *Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana*, *op. cit.*

5. Que se pueda solicitar por los participantes la conciliación previa o durante el procedimiento impugnatorio intrapartidista.
6. Que garantice que el acuerdo que se alcance sea el realmente querido o aceptado por las partes.
7. Que se respeten los términos de la conciliación como si se tratara de cosa juzgada intrapartidista.
8. Que en todo momento estén asistidos por el facilitador del diálogo (árbitro, conciliador o mediador).
9. Que una vez emitido el convenio de conciliación los actos adquieran firmeza y se entiendan agotadas las instancias intrapartidistas para los efectos constitucionales de defensa legal.

Podría pensarse si el facilitador debería estar en un centro de justicia alternativa electoral, como órgano interno del IFE. Este tema lo dejo para otro momento de reflexión pues mi intención, por lo pronto, dada la extensión de este estudio, es plantear el dilema primario y dejar para uno secundario los pormenores de su implementación, como serían: a) reconocer el verdadero papel de árbitro del IFE; b) buscar nuevas tipologías de conflictos para los que es obsoleto el método adversarial clásico (y encausarlos en consecuencia en esquemas de inmediatez en las relaciones, diálogo y negociaciones para la solución de las discrepancias);²⁷ c) evitar la tendencia a formalizar las decisiones a través de su máximo órgano central, que es el Consejo General, pues se trata de dialogar y resolver con la asistencia personal del árbitro, y de que sean los participantes quienes lleguen a una solución legal efectiva, eficaz y duradera. Lo anterior tiene como propósito, por una parte, generar espacios institucionales que despresuricen las altas cargas de trabajo que tienen tanto los órganos centrales del IFE como el TEPJF, y, por otra, reconocer

²⁷ Sin descartar del todo la oralidad en el procedimiento conciliatorio.

el poder ciudadano (individual u organizado) que tome en cuenta y que propenda a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz.

Pensar en una justicia alternativa electoral es reconocer que aun en confrontación existen casos que demandan una solución entendida por todos, no impuesta por uno. “Contraria sunt complementa” (los opuestos son complementarios).²⁸

CONCLUSIONES

La participación ciudadana pide la *creación de espacios institucionales* en diversos ámbitos: en los procesos legislativos, en la distribución de recursos, en mecanismos de rendición de cuentas verticales de las autoridades públicas y en el reconocimiento de *nuevas formas alternativas* que la tomen en cuenta y que propendan a una nueva visión de una cultura democrática basada en la cultura de la paz.

La *justicia alternativa electoral* la inscribo en el rubro de la comunicación entre el Estado y el ciudadano, entre las instituciones y los partidos políticos, entre los ciudadanos y los partidos 2entre sí. La inscribo como tema que incide en el área de una correcta integración social, donde se requieren acciones urgentes de política pública.

Amplíemos la democracia a través de su capacidad creciente para extender la ciudadanía a conceptos basados en estándares de convivencia social que afronten nuevas realidades. Propongo a la sociedad actual nuevas tipologías de solución de conflictos electorales para los que es obsoleto el método adversarial clásico, tanto por la proliferación de liti-

²⁸ Inscripción de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en una medalla acuñada en 1985 para conmemorar el centenario del nacimiento de Niels Bohr, quien formuló a partir de la física cuántica el principio de la complementariedad.

gios –que se han incrementado en proporción geométrica en el ámbito del derecho electoral y laboral-electoral– como por la complejidad de muchos de ellos y la necesidad de contar en breve plazo con una respuesta inmediata, eficaz y justa.

Son más fácilmente aceptados los resultados cuando se forma parte del diálogo en el proceso de construcción de la solución del problema. Eduquemos a la sociedad en el sentido de que frente a una controversia no sólo defienda sus derechos, sino que aporte por sí misma los grados de solución.

El apotegma del sistema tradicional o convencional de justicia es: “Dadme los hechos y yo os daré el derecho”, mientras que el de la visión alternativa de justicia es: “Expresa los hechos y busquemos opciones de solución”. Busquemos su óptimo realizable dentro de la legalidad. Porque aun en confrontación existen casos que demandan una solución entendida por todos, no impuesta por uno. “Contraria sunt complementa” (los opuestos son complementarios).

En el ámbito de las relaciones entre personas debe reconocerse la importancia del arbitraje, la conciliación y la mediación como forma rápida y eficaz para resolver todo tipo de reclamaciones. Debe promoverse el respeto a los acuerdos y compromisos adquiridos, a los valores, e impulsar el desarrollo de espacios para la confianza ciudadana y encauzar, facilitar o proponer soluciones en caso de conflicto.

La solución a un problema nunca es una sola, todos los actores tienen que aprender a buscar la mejor manera de resolverlo, y animarse a ver las cosas desde muchos puntos de vista, con el lenguaje común de buscar la paz social en un régimen de leyes e instituciones y de cultura democrática.

El arbitraje, la conciliación y la mediación gozan de prestigio en las propias instituciones jurídicas que los potencian como sistema de resolución de conflictos (por ejemplo, en los ámbitos médico, empresarial, comercial, familiar, e incluso penal, entre otros). Si bien no han gozado

de una gran difusión, en gran medida por el desconocimiento de la institución en el nivel general, actualmente y para paliar tal carencia se ha apostado, incluso en el nivel comunitario, por esta vía alternativa a la judicial formal en la resolución de conflictos, lo que supone ventajas y ahorros tanto en tiempo como en el aspecto económico.

Hay que buscar formas que permitan construir una ciudadanía socialmente alcanzable y ésta es una de ellas, que no hay que menospreciar, puesto que reconocería el poder del ciudadano como parte de la solución del conflicto.

No estoy hablando de “negociar la política” o “negociar lo electoral” en el desafortunado sentido de corrupción al que se ha arrinconado dicho término en el lenguaje cotidiano, pasando por alto a la ley y a las instituciones. Estoy proponiendo que dentro de la legalidad se busquen los grados de acuerdo, de consenso que den solución inmediata y duradera y que satisfagan los índices de justicia electoral que demanda una sociedad cada vez más participativa. Se trata de conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales electorales, al mismo tiempo que sentar las bases para profundizar en la paz social mediante la promoción de estos métodos basados en el restablecimiento del diálogo y el mantenimiento de las relaciones futuras, así como transmitir confianza y facilitar la comunicación.

Reitero que la justicia alternativa cuenta con instrumentos eficaces para la paz social que refuerzan la cultura democrática, por lo que no puede ni debe ser ajena a ninguna materia.

Si en México consideramos como premisas que el Instituto Federal Electoral es árbitro electoral; que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, exigen que su vida interna se desarrolle, primero que nada, con sus propias normas estatutarias; y que los ciudadanos ofrecen los elementos de complementariedad que articulan ideas nuevas y con un rol importante en la construcción del lazo entre representantes

y representados, entonces estamos frente a una *trilogía de responsabilidades*, de coparticipación, de enlaces que propenden a la solución armónica de satisfactores mutuos y fortalecen notoriamente la democracia exigible del siglo XXI.

En resumen, como lo dice la *Agenda de La Haya para la Paz y la Justicia en el Siglo XXI*, “una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas... tengan habilidades para resolver conflictos [y] luchan por la justicia de manera no violenta... Ese aprendizaje sólo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz”.

BIBLIOGRAFÍA

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE CONFLICTOS, *Manual básico del conciliador*, primera reimpresión, México, Ed. Vivir en Paz, ONG, 2003

INTERNATIONAL PEACE BUREAU, *Agenda de La Haya para la paz y la justicia en el siglo XXI*, en <http://www.ipb.org/pe/index.htm>

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita (coord), *Relación entre las partes, los jueces y los abogados. XII Congreso Mundial de Derecho Procesal, vol. III*, México, Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho, 2004

———, *Las Naciones Unidas contra la corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México)*, Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2006.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para*

la construcción de ciudadanía en América Latina, Nueva York, Organización de los Estados Americanos-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2009.

ORTUÑO MUÑOZ, Pascual, “El Libro Verde sobre las Modalidades Alternativas de Resolución de Conflictos en el Ámbito Civil y Mercantil de 19.04.2002 de la Comisión de las Comunidades Europeas”, *Revista Iuris-La Ley*, Madrid, núm. 77, noviembre de 2003.

Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana, México, Fundación Internacional para Sistemas Electorales-Instituto Federal Electoral-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Asesoría y Promoción Electoral-Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Tribunal Supremo de Elecciones, México, 2006.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Informe anual 2008-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

———, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

El papel de la FEPADE en la construcción democrática de México

Eber Betanzos Torres

PRIMEROS COMENTARIOS

La idea de contar con un sistema democrático representativo y plural en nuestro país, como un sistema de vida que tiene a la libertad como premisa fundamental, requiere un sistema electoral de amplia participación ciudadana, acorde con las necesidades presentes y futuras de la nación. Pensar en él hace indispensable reflexionar sobre la democracia y su constitucionalización y, como complemento, en las formas en las que el Estado garantiza el imperio democrático.

La libertad es un elemento nodal para la existencia de cualquier forma de organización político-social que se precie de ser democrática. Por tanto, la ausencia de libertad implica el riesgo de perder la facultad de dialogar, de razonar y de alcanzar consensos, afectando la libertad colectiva, la cual se desarrolla mediante el ejercicio cotidiano de la participación social en los espacios públicos.

En este panorama, quien detente el poder no puede, de ningún modo, dejar fuera la expresión de grupos organizados e individuos que forman la sociedad, como eco natural de la participación general frente a las estructuras normativas de poder.

Instituciones jurídicas como la elección y la representación popular se convierten así en mecanismos fundamentales para la democracia, los cuales se plasman en un documento fundante básico: la constitución.

No obstante, la sola existencia de estos elementos en la constitución –que en el marco del ejercicio de la libertad permitan elegir libremente a los gobernantes y los representantes políticos– no representa el agotamiento de la democracia.

Con ello se resalta el hecho de que, si bien las elecciones son prerrequisitos para la existencia de la democracia –aun más allá del formalismo constitucional–, se requieren elementos adicionales que tienen que ver con la participación efectiva de los ciudadanos en los modos de acceder y ejercer el poder estatal.

Así las cosas, este texto propone hacer un acercamiento a tres grandes concepciones íntimamente relacionadas, mismas que se abordarán a continuación en los temas: a) constitución y democracia; b) delitos electorales; y c) participación ciudadana. Finalmente se hará una reflexión central tejiendo entre estos elementos en busca de reflexiones que abonen la idea de la democracia en México.

CONSTITUCIÓN Y DEMOCRACIA

Constitución y democracia. Democracia y constitución. La relación entre ambos componentes es, sin duda, fundamental para las sociedades occidentales modernas. No creo exagerar al afirmar que explorar los efectos políticos de un diseño constitucional determinado representa una de las preocupaciones centrales de nuestro tiempo.

Hace tiempo que el doctor Emilio Rabasa ilustró claramente las consecuencias de un determinado arreglo constitucional. En *La Constitución y la dictadura* se encargó de demostrar que el andamiaje jurídico-institu-

cional de 1856-1857 contribuyó a la dictadura del general Porfirio Díaz.¹ El análisis del doctor Rabasa nos muestra, pues, el otro lado de la moneda: constitucionalizar democratiza, pero también lo contrario.

El tema que se nos plantea en este apartado es particularmente oportuno en el momento histórico que México está viviendo, caracterizado por grandes cuestionamientos sobre la necesidad de transformación en su estructura jurídico-político-constitucional.

Hoy, como vemos, la materia para la reforma del poder público es vasta y plural. Tanto el Ejecutivo federal como los legisladores de todos los partidos políticos han presentado sus propuestas de transformación, que abordan desde muy diversos enfoques una pregunta central para nuestro proceso de transición hacia la democracia: cómo actualizar, enmendar o replantear el régimen político y de gobierno para darle viabilidad, consistencia y solidez a la democracia recién inaugurada en 2000, con la primera alternancia en el Ejecutivo en siete décadas, en las que imperó el dominio hegemónico de un solo partido político.

En términos más simples, se trata de dilucidar desde qué perspectiva y a qué profundidad ejecutar la indispensable *cirugía* que demanda el entramado jurídico-institucional del sistema presidencial para adecuarlo a las necesidades políticas, sociales, culturales y productivas de una sociedad compleja, plural y diversificada como la mexicana del siglo XXI.

La constitución, nos dicen autores como Giovanni Sartori, implica el consenso fundamental de una sociedad; define las reglas de juego y la estructura básica de un gobierno libre.² En consecuencia, diríamos que

¹ Presidente de México del 29 de noviembre al 6 de diciembre de 1876, del 18 de febrero de 1877 al 30 de noviembre de 1880 y del 1 de diciembre de 1884 al 25 de mayo de 1911. Estos periodos sumados entre sí alcanzan 30 años de ejercicio en el cargo.

² Véase Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 212.

para una consolidación democrática exitosa se necesitan normas constitucionales congruentes con los procedimientos democráticos.

En otras palabras, la democracia está, también, en sus leyes e instituciones. La forma ya es el fondo. Ninguna democracia funciona con los puros principios e ideales democráticos. Si no hay reglas, no hay juego. La transición de un régimen a otro no termina sino hasta que otro orden institucional ha sido instalado.

Un sistema político *democrático* –o que aspira a serlo, como en México– no puede menos que procurarse un andamiaje jurídico-institucional de cuño democrático. Así de simple y de redundante.

Aunque parece sobrado, vale la pena insistir en la importancia de las instituciones: no hay organización política –democrática o autoritaria, incluso– sin instituciones. No hay juego sin reglas de juego.

En palabras del premio Nobel (1993) Douglass C. North, un autor canónico en estos temas:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político social o económico. [...] La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana.³

Otro conspicuo exponente de la teoría de la democracia y sus instituciones, Adam Przeworski, da un siguiente paso:

³ Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 13 y 16.

Lo que hace a las democracias sustentables, dado el contexto de condiciones exógenas, son sus instituciones y su desempeño. La democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse.⁴

Es en ese sentido que la democracia se entiende como una forma *de* y *del* gobierno: lo que en gran medida define a la democracia como tal es, precisamente, el tinglado de instituciones y mecanismos que ordenan la distribución del poder, la atribución de responsabilidades, la competencia política y la convivencia social. De allí que, como colige Przeworski, “hay suficientes razones para creer que las distintas arquitecturas institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos”.⁵

La conclusión es obvia: la capacidad gubernativa de los regímenes democráticos depende, en gran medida, de la eficacia de su arquitectura institucional, de la coherencia sistémica de las reglas del juego, del funcionamiento de todo el sistema y de cada una de sus partes (leyes, instituciones, procesos, actores) para procesar conflictos, demandas, tensiones...

Siempre permanente, esta relación inevitable entre la forma y el fondo, entre el juego y las reglas del juego, se convierte incluso en una *clave* para interpretar, según sugiere Douglass North, la historia de la humanidad: “El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico”.⁶

⁴ Adam Przeworski, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 157.

⁵ Przeworski, *op. cit.*, p. 157.

⁶ North, *op. cit.*, p. 4.

Visto así, se entiende que cualquier organización que decide cambiar está obligada entonces a reformar sus instituciones. No puede haber cambio de juego sin cambiar las reglas del juego. Y en esas estamos en nuestro país: buscando la construcción de un nuevo ordenamiento jurídico e institucional que brinde mayor estabilidad y certeza al ejercicio de la autoridad.

Se decía antes y se sigue diciendo después del 2 de julio de 2000: la alternancia en la titularidad del Ejecutivo no expresa ni traduce, en sí misma, la transición del régimen. Alternancia no significa transición. Para construir un régimen que inscriba al país en su nueva realidad y en su nuevo entorno no basta la alternancia política, es preciso un *aggiornamento*: la puesta al día del andamiaje constitucional y legal del país.

Me parece que sigue siendo válido aquello que el investigador José Carbonell apuntaba hacia 2002:

México necesita de instituciones nuevas, que permitan conducir democráticamente su vida política. Instituciones fuertes, aceptadas por todos los actores y, sobre todo, plurales. Sin duda esto es el mayor problema en el corto plazo. En la actualidad no existen las reglas de juego funcionales a la creciente pluralidad y competitividad de la arena política y social.⁷

Pero la reforma del Estado se ha tornado muy compleja porque, en el fondo, lo que se discute es la *constitución* del régimen, en su doble acepción: como ley fundamental –por decir, la arquitectura legal-institucional– que organiza y distribuye el poder político y, por otro lado, como (re)fundación de los poderes públicos.

⁷ José Carbonell, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 179.

La Constitución General de la República sigue ocupando el espacio central, hasta ahora ineludible, en los debates sobre el rumbo y la viabilidad del proyecto nacional. Y no podía ser de otra manera, tomando en cuenta que en los pliegos, capítulos y articulado de nuestra norma suprema se condensan procesos históricos que reflejan, con extraordinaria puntualidad, la *constitución material* de la sociedad en una época determinada.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 preservó los componentes esenciales que en la Constitución de 1857 (con sus reformas de 1873) definían la naturaleza del régimen –tómese en cuenta que la Carta Magna del 5 de febrero de 1917 dice en su proemio que reforma la del 5 de febrero de 1857.

México siguió siendo en el mandato constitucional una república federal y democrática; mantuvo el principio de soberanía popular, los derechos del hombre, la igualdad ante la ley, la división de poderes, el control constitucional del Poder Judicial, el juicio de amparo y la facultad expropiatoria. Además de la permanencia de estos componentes torales, innumerables párrafos del 57 fueron recogidos casi textualmente por los legisladores del 17. Sin embargo, crearon una nueva constitución.

Si se habla de “la Constitución del 17” y no de la de 1857 reformada es, fundamentalmente, por la singularidad que introdujeron al viejo texto capítulos nuevos en materias que preocuparon mucho a los constituyentes y a cuyo debate dedicaron sus mejores horas. En los artículos 3º, 27, 123 y 130 se insertó la nueva visión de la Revolución en campos torales: la educación, la tenencia de la tierra, los derechos de los trabajadores y las relaciones del Estado con las Iglesias. Los legisladores del 17 mantuvieron el ser, pero transformaron la manera de ser del régimen.

Puesto que el régimen de partido único no existe más y avanzamos hacia la democracia, algunos insisten –con buenas razones– en crear “una constitución para la democracia”. Puede o no compartirse esa propuesta

de cambio. Pero una cosa es cierta: a la nonagenaria Constitución mexicana *nadie la quiere como está*. El meollo del asunto, me parece, atañe a la profundidad y orientación de las transformaciones requeridas.

En todo caso, este proceso reformista requiere la mayor prudencia y cuidado. Por ahora, lo más importante, quizá, es que tanto el presidente de la República como los partidos políticos lucen interesados en impulsar una reforma del Estado que sigue siendo necesaria e impostergable.

¿Qué tan profundo hay que modificar la Constitución para consolidar nuestra democracia? Hoy, afortunadamente, enfrentamos dilemas de segunda o tercera generación: el voto cuenta y es contado, la alternancia es una posibilidad abierta y nos queda responder lo siguiente: ¿en dónde estamos parados, democráticamente hablando?

A la hora de dar una respuesta a la anterior pregunta encuentro elementos optimistas. En los umbrales del siglo XXI el reto mayor de los mexicanos es, justamente, consolidar la vigencia del Estado de Derecho, ese conjunto de reglas que permite constituir el entramado institucional de la democracia como imperio de la ley. Este punto nos conduce al siguiente aspecto a detallar en este trabajo: los delitos electorales.

DELITOS ELECTORALES

En materia de legalidad democrática hemos avanzado enormemente en las últimas décadas. Uno de esos factores jurídico-institucionales de cambio, no me queda duda, es la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Nace, en 1994, como un esfuerzo institucional para coadyuvar en la garantía y confiabilidad en las elecciones, que, como se sabe, constituyen *la médula* de todo régimen democrático.

En México, la participación popular en los comicios, que permite y tutela nuestra Constitución, es posible en el nivel federal mediante

la acción del Instituto Federal Electoral, institución ciudadanizada que organiza las elecciones; del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que garantiza el goce y ejercicio de los derechos políticos; y de la FEPADE, órgano de investigación y persecución penal de los delitos electorales en el nivel federal. En el caso de las entidades federativas esto ocurre a través de los institutos electorales locales, así como de las instancias jurisdiccionales y de procuración de justicia normadas en las constituciones de los estados.

El papel de la Fiscalía en el orden institucional consiste en proteger, como tesoro trascendente de cada ciudadano, el sufragio libre y la vigencia de los valores democráticos, con base en los fundamentos de legalidad que el orden jurídico mexicano le confía. Como institución encargada de la procuración de justicia en materia electoral, los delitos que se cometen en este ámbito son el objeto principal del trabajo de la FEPADE.

Como conductas que atentan contra la libertad del sufragio, la certeza de los resultados electorales y la equidad en las contiendas, deben investigarse y perseguirse con estricto apego a la legislación vigente. El trabajo de la FEPADE es realizar estas indagaciones y consignar a quienes resulten culpables para que reciban el castigo correspondiente.

No obstante, en esta materia de lo penal-electoral hay cambios por hacer. El marco legal de actuación de la FEPADE –el Título Vigésimo Cuarto del *Código Penal Federal*, relativo a los “Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos”– prácticamente no ha sido modificado desde 1996, lo que revela su anacronismo y la necesidad de debatir y aprobar una nueva reforma que atienda, por lo menos, los siguientes cuatro criterios:

1. *Precisión e incorporación de elementos normativos.* Algunos de los tipos penales electorales vigentes son confusos en su redacción e imprecisos en las conductas que se tipifican. Por ejemplo, en algunos

de ellos se abusó de elementos subjetivos que, en la práctica, son difíciles de acreditar. En este sentido, es indispensable hacer ciertas precisiones en la redacción, a fin de lograr una mayor claridad en las descripciones típicas, situación que, además de obedecer el principio de estricto derecho en materia penal que señala el Artículo 14 constitucional, sin duda contribuirá a eliminar las ambigüedades que presenta la redacción deficiente de algunos tipos penales.⁸

2. *Creación de nuevos tipos penales.* La experiencia derivada del quehacer institucional de la Fiscalía en los más recientes procesos electorales federales ha permitido observar una serie de eventos que la legislación actual no tiene contemplados. Por tal motivo, se ha generado la necesidad de fortalecer el marco legal para permitir que la institución del Ministerio Público reaccione eficaz y eficientemente contra aquellas personas que lesionan el adecuado desarrollo de la función pública electoral.⁹ Dentro de este rubro se encuentran, por ejemplo, los supuestos de las personas que, sin tener calidad de servidores públicos, amenazan a los beneficiarios de programas sociales con retirarles los apoyos a los que tienen derecho. En ese sentido, debe debatirse la imposición de penas a estas personas que, sin tener la calidad exigida por el tipo (servidor público), llevan

⁸ Un ejemplo de precisión de los elementos normativos es el caso del Artículo 403, fracción III, donde se sanciona a quien “presione objetivamente” a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; el tipo penal podría considerarse como elementos la “inducción u orientación expresa”, pues el término inducir, al referirse básicamente a instigar, o bien a incitar a alguien a que haga algo, genera mayor claridad y precisión en el tipo penal, además de apearse a diversos criterios judiciales en los que se considera que la “presión” al voto se refiere precisamente a tratar de inducir la intención de ese sufragio.

⁹ Según este criterio podría adicionarse una fracción XV al Artículo 403, con base en la cual se pueda castigar a quien, sin estar autorizado, abra o manipule los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguardan.

a cabo esas amenazas, buscando obligar a que personas y grupos vulnerables a quienes se les otorga un apoyo a través de la política social participen en eventos proselitistas, o bien para que emitan su voto a favor de determinado partido político o candidato.

3. *Incorporación de tipos penales que establecen conductas que, si bien no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, vulneran bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral.* En esta categoría se agrupan los tipos penales que no exigen para su concreción una circunstancia de lugar, tiempo u ocasión específica. Por el contrario, las conductas que prevén se pueden realizar en cualquier momento e incluso fuera de los procesos electorales. Éste es el caso de las conductas relacionadas con el Registro Federal de Electores y las credenciales para votar con fotografía.¹⁰

4. *Adecuación del marco punitivo electoral a las recientes reformas constitucionales y legales en la materia.* Conforme con este criterio, se trata de adecuar la legislación secundaria para hacer plenamente viables los postulados constitucionales y legales recientemente aprobados en materia electoral (2007), a fin de que exista congruencia con tales ordenamientos jurídicos. Respecto a este criterio, es viable plantear un tipo penal dirigido a sancionar a quienes se abstengan de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de cam-

¹⁰ En este caso, se podría reestructurar el Artículo 411 del *Código Penal Federal*, a fin de incorporar una fracción III, que permita penalizar las conductas relacionadas con la alteración, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transferencia ilegal de información relativa o derivada del Registro Federal de Electores, ya sea en archivos electrónicos o en forma impresa, planteándose como agravante el hecho de que en cualesquiera de dichas conductas participe algún servidor público, funcionario electoral, funcionario partidista o candidato. Asimismo, podrían sancionarse la posesión ilícita y la comercialización de las credenciales para votar con fotografía, así como agravar la pena cuando se tramite o participe en la expedición ilícita de dos o más credenciales para votar con fotografía.

paña de algún partido político. Por otra parte, en lo relativo a la adjudicación de los bienes y remanentes que tengan los partidos políticos que hayan perdido su registro, que deberá hacerse a favor de la Federación, se configura la posibilidad de establecer tipos penales para sancionar a quienes se abstengan de cumplir o entorpezcan tal mandato constitucional.

Los criterios sugeridos están inspirados en la idea de dotar a las autoridades de mejores herramientas para la investigación y persecución de los delitos. Con base en ello, considero que es importante atender las necesidades del derecho penal electoral de los tiempos modernos para poder seguir garantizando la salud de nuestra democracia en el futuro. Las mejoras legales en materia penal electoral son condición indispensable para que las tareas de procuración de justicia electoral ofrezcan resultados a la altura de las expectativas de los ciudadanos.

En ese sentido, la consolidación de nuestro régimen democrático requiere de una reforma legal que permita a la autoridad poner freno a los delitos electorales. Que la fortalezca para garantizar la equidad en las contiendas y la libertad del sufragio. Que le permita acabar con el clientelismo electoral y el condicionamiento de los programas sociales. Que contribuya a impedir la compra del voto y la coacción de la voluntad popular. En suma, que le permita seguir avanzando en el proyecto democrático nacional, en todos sus aspectos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El reto democrático es de dimensiones profundas y, lógicamente, tiene como partes involucradas a las estructuras de gobierno, pero también a los actores políticos, de los cuales el ciudadano es el principal.

La lucha social, que ha derivado en años de construcción y consolidación por parte de numerosos sectores políticos y sociales en el país, ha tomado un nuevo camino de retos, pero también de esperanzas en lo que respecta a la edificación diaria para contar con mecanismos eficaces y eficientes que terminen por consolidar un proceso que ha significado enormes sacrificios para la ciudadanía, los cuales, sin duda, aún no terminan de rendir frutos, pues, derivado del contexto político actual en México, la sociedad exige aún más trabajo para la cimentación democrática nacional, sobre todo en los aspectos concernientes a la transparencia, la certeza y la legalidad de los comicios.

Se trata de superar los debates, cuestionamientos y reflexiones que van del planteamiento de realizar una serie de cambios a la legislación y a las instituciones electorales hasta generar una propuesta definida que aproveche las capacidades institucionales y jurídicas actuales y la dinámica de los propios procesos electorales, lo que permitirá consolidar los sistemas de justicia electoral y la política en México y, con ello, fortalecer con nuevas vías los mecanismos de participación ciudadana que abonen a la credibilidad de las instituciones ante la ciudadanía, tales como abrir los espacios legales constitucionales a las candidaturas independientes y *constitucionalizar* figuras de participación ciudadana, como la iniciativa popular, el referéndum o la revocación de mandato.

Es claro que la ciudadanía y los actores políticos reclaman un sistema electoral independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que, por una parte, asegure una justicia electoral integral eficaz, y que al mismo tiempo se consolide como garantía de legitimidad de los procesos electorales.

Dicha legitimidad se asocia con la capacidad del Estado para hacer respetar la ley y con el hecho de que las instituciones puedan organizar las elecciones, resolver las controversias y garantizar el voto y la partici-

pación ciudadana desde el consenso y con el apoyo de todas las fuerzas de la sociedad.

Para ello es necesario el diseño de instrumentos de gobierno desde las políticas públicas, que se nutran en la agenda pública y en la agenda de gobierno, para así lograr perfeccionar el ejercicio del derecho trascendental de la libertad y su traducción en derechos políticos activos –votar– y pasivos –ser votado–. Ello dará efectividad al trabajo de las instituciones, y espacios relevantes a la sociedad civil en los nuevos roles que asume día a día ante las acciones públicas.

Para lograr tal objetivo es fundamental contar con una ciudadanía informada, capaz de evaluar el desempeño gubernamental y la elección de sus gobernantes, como una de las condiciones necesarias para la consolidación democrática, reto que corresponde al Estado en su conjunto.

COMENTARIO FINAL

Considero que existe un consenso general de que la presencia de instituciones electorales sólidas da buen curso a los procesos electorales. En este marco, la creación de organismos especializados en temas electorales –como la FEPADE, institución que actúa en el marco de las obligaciones que la propia Constitución establece en el Artículo 21 para los cuerpos ministeriales– establece obligaciones puntuales ligadas directamente con la garantía del sufragio libre y la equidad de las contiendas electorales.

La misión central de la FEPADE está enfocada a que el voto, como elemento central de los derechos políticos que la Constitución ha consagrado, se exprese libremente para elegir tanto autoridades como legisladores. El marco legal que define las facultades y la competencia de la Fiscalía permite atacar aquellas conductas que pueden atentar contra el derecho y la libertad ciudadana de elegir a sus representantes políticos.

La FEPADE es resultado del impulso democrático generado en el país para lograr la transparencia, la equidad y la legalidad en las contiendas electorales, y asume la delicada encomienda de investigar y perseguir los delitos electorales federales en su calidad de órgano especializado en la materia.

Las normas constitucionales y las leyes electorales adjetivas, como reglas necesarias para la conformación del gobierno, son instrumentos indispensables para la expresión de la voluntad popular. En este camino sin duda, la *constitucionalización* de estructuras normativas electorales es un aspecto fundamental para democratizar el ejercicio del gobierno y la vida social. No obstante, las normas deben actualizarse constantemente, y no deberá soslayarse el impulso decidido a la participación ciudadana como mecanismo motor de la vida democrática.

Hoy, afortunadamente, amén de que contamos con una enorme *masa crítica* acumulada en décadas de análisis politológico, debate jurídico teórico y conceptual, formulación programática de los principales partidos e iniciativas institucionales –como la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (creada en el arranque del gobierno de Vicente Fox) o la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), instalada tras la expedición de la *Ley para la Reforma del Estado* (13 de abril de 2007)–, se observa una amplia voluntad política para seguir avanzando constitucionalmente hacia la democracia.

El punto toral, empero, es articular un modelo de transformaciones (constitucionales, legales, institucionales) que, por un lado, doten de racionalidad, eficacia y coherencia democrática al régimen vigente y que, por el otro, brinden a la sociedad mecanismos confiables, dinámicos y expeditos –en los cuales pueda participar activamente– para el escrutinio riguroso, puntual, de quienes ejercen responsabilidades políticas y administrativas en la gestión de la *cosa pública*.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

LOS AUTORES

Eber Omar Betanzos Torres

Estudió la carrera de abogado en la Escuela Libre de Derecho (ELD), ciencias religiosas en la Universidad La Salle y filosofía en la Universidad Panamericana. Es maestro en Estudios Humanísticos por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Obtuvo el diploma de estudios avanzados en el Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Actualmente concluye la carrera de economía en la Universidad Nacional Autónoma de México y la maestría en Teoría Crítica en el Instituto de Estudios Críticos 17.

En el Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como oficial auxiliar, secretario privado del ministro presidente, secretario técnico de la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asesor de mando superior y secretario de Estudio y Cuenta. En el Poder Ejecutivo federal ha fungido como coordinador de asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, institución en la que se desempeña como director general de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo.

Es autor del libro *Benito Juárez y la Constitución de 1857* y coautor del *Manual del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación*; tiene participaciones publicadas en los libros *Azuela vs. Azuela* y *El derecho penal a juicio. Diccionario crítico*. Además, ha prologado el libro *La constitucionalización de los delitos electorales* y escrito artículos para revistas mexicanas, como *Pandecta* –publicación de la que fue director–, *Opción*, *Asamblea*, *El mundo del abogado*, *IterCriminis*, *FEPADE Difunde* y la *Revista de Investigaciones Jurídicas* de la ELD, y revistas extranjeras, como la *Revista de Derecho*, de la Universidad de Sao Caetano do Sul, Brasil, además de los periódicos

cos *Milenio Diario*, *Congresistas* y *El Imparcial*, de Oaxaca. Ha sido locutor de los programas radiofónicos *Oaxaca y su gente* y *Comunidad educativa*, transmitidos por XEUBJ y ARO FM, respectivamente.

Actualmente es profesor de argumentación jurídica en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y profesor adjunto de historia del derecho patrio en la ELD. Ha impartido conferencias en diversas instituciones del país y es parte del programa de intercambio académico International Leadership Program de los Estados Unidos de América.

María Macarita Elizondo Gasperín

Es doctora en Derecho con mención honorífica y medalla al mérito universitario “Gabino Barreda” por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Justicia Constitucional. Cuenta con más de 20 años de experiencia en derecho electoral y jurisprudencial, periodo en el que igualmente ha sido investigadora y académica universitaria con diversos reconocimientos y distinciones por su alto desempeño. Es autora de varios libros y numerosos artículos de investigación sobre cuestiones constitucionales y de justicia electoral. Miembro de número de la Asociación Internacional de Derecho Procesal y del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Fue juez y magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, designada por el Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actualmente es consejera electoral del Instituto Federal Electoral, designada por la Cámara de Diputados.

Mayarí Forno Oliva

Es egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue investigadora en el Instituto

Mexicano de Estudios Políticos y colaboró con el Consejo Ciudadano para la Democracia. Entre 1994 y 1995 fue asesora del consejero ciudadano del Instituto Federal Electoral (IFE) José Agustín Ortiz Pinchetti y secretaria técnica del Seminario del Castillo de Chapultepec para la Reforma Electoral. Durante 1996 fue asesora de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional en el Senado de la República en materia de reforma político electoral. Desde finales de 1996 y hasta 2003 fue asesora del consejero electoral Jesús Cantú Escalante en el Consejo General del IFE y dio seguimiento a las áreas de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica y registro federal de electores. A partir de 2003 ha sido asesora, también en el IFE, del consejero electoral Arturo Sánchez Gutiérrez, focalizándose en las áreas de organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, registro federal de electores y servicio profesional electoral. Ha colaborado en diversas publicaciones sobre la materia electoral.

Sergio Ortiz Leroux

Es doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México. Es profesor-investigador de tiempo completo de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), profesor de asignatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es director de *Andamios. Revista de Investigación Social*. Ha publicado, entre otros textos, “Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos”, en José María Sauca y María Isabel Wences (eds.), *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías* (Madrid, Editorial Trotta, 2007) y varios artículos, ensayos y entrevistas en las revistas *Metapolítica*, *Andamios*, *Revista Latinoamericana*

de Estudios Avanzados, Acta Sociológica, Estudios Políticos, Argumentos, Casa del Tiempo, Acta Republicana, Trabajo Social, Diálogo y debate de cultura política, Folios, La Brecha, Bucareli 8, La Guillotina y Siempre, y en los periódicos *Punto y El Financiero*. Sus líneas de investigación en el área de teoría política son teoría de la democracia; republicanism y liberalismo; y Estado, mercado y sociedad civil.

Arturo Sánchez Gutiérrez

Es sociólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Tomó posesión como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) el 3 de noviembre de 2003 y fue presidente de las siguientes comisiones del Consejo General: Prerrogativas y Partidos Políticos, Comité de Radio y Televisión y Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información. También en el IFE se desempeñó como director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos (1996-2003) y, en consecuencia, fungió como secretario técnico de las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, además de presidir la Comisión de Radiodifusión.

Se ha desempeñado como profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, donde fungió como director académico de la Sede México. Ha publicado y coordinado artículos sobre la historia y la política de México en libros y revistas especializadas. Ha participado como observador en procesos electorales y consultor en misiones de colaboración y capacitación en materia electoral, organizadas por el Instituto Federal Electoral.

Leonardo Valdés Zurita

Es doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, con la tesis “Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México (1977-1991)”.

Desde 1993 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado más de 50 artículos en revistas científicas especializadas en temas político-electorales, y más de 30 capítulos en obras colectivas. Asimismo, ha dictado más de 100 conferencias en diversos eventos académicos nacionales e internacionales.

Fue profesor titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, institución en la que ocupó cargos directivos y de coordinación académica, y en la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato. También ha impartido, como profesor invitado, cursos de grado y posgrado en diversas universidades en México y en el extranjero.

En su experiencia como funcionario electoral destacan los siguientes cargos: director ejecutivo de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral y miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, y consejero electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, encargo durante el cual presidió las comisiones de Organización Electoral y del Servicio Profesional Electoral, además de formar parte de las de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Registro de Electores y Geografía Electoral. En estas responsabilidades impulsó decididamente la creación de instrumentos normativos para apoyar y fomentar la participación electoral de los ciudadanos con discapacidad y la investigación sobre modalidades de votación electrónica, culminando con una exitosa prueba piloto con urnas electrónicas, proporcionadas por el Tribunal Superior Electoral de Brasil.

En febrero de 2008, fue designado consejero presidente del Instituto Federal Electoral por los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

Es miembro de diversas asociaciones científicas y fue presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales durante dos periodos.

La edición electrónica de *Democracia y fortalecimiento de la participación ciudadana* se concluyó en diciembre de 2010. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Susana Garaiz, analista correctora de estilo. Se utilizaron las fuentes tipográficas Frutiger y Goudy.



Instituto Electoral del Distrito Federal