

CULTURA DEMOCRÁTICA: Abstencionismo y Participación



IV Congreso Internacional
de Derecho Electoral

y

IV Congreso Nacional
de Tribunales y Salas Estatales Electorales

MEMORIA

Morelia, Michoacán, México
2002

6



CONFERENCIA MAGISTRAL

EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL: ALGUNOS DILEMAS DERIVADOS DE SU EXISTENCIA PARA EL DERECHO Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

*José THOMPSON**

SUMARIO: I. La extensión del abstencionismo. II. El tema de la definición y el concepto de abstencionismo. III. La naturaleza del voto como medida del abstencionismo. IV. Las implicaciones asignadas al abstencionismo. V. Las respuestas al abstencionismo. Conclusión general.

Nota inicial. Esta ponencia fue escrita durante la estadía del autor en un programa de intercambio académico en la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia, Nueva York, Estados Unidos y se nutrió del tiempo y recursos facilitados por este intercambio. A la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia y, en particular, al profesor Alejandro Garro, una nota especial de gratitud y reconocimiento por su generoso apoyo a esta contribución al debate de uno de los temas electorales de nuestro tiempo.

INTRODUCCIÓN

En el repaso de los análisis de los procesos electorales de las Américas, especialmente en la actual coyuntura de extensión casi plena de la democracia representativa en el Continente, es reiterada la

* Director, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

José Thompson

mención al abstencionismo, con la asignación de una valoración más o menos negativa pero con poco análisis desagregado de su composición. En el presente documento, abordamos la cuestión del concepto, la naturaleza y los elementos discernibles en este fenómeno, trayendo elementos de diversas posiciones doctrinales para tener una visión más completa de su homogeneidad o heterogeneidad y de sus implicaciones para la salud del régimen democrático. A esa luz, se busca dejar planteadas algunas reflexiones acerca de las posibles respuestas para el estímulo de la participación por medio del sufragio, en particular, con la consideración de la posible incorporación de los organismos electorales, según su misma naturaleza.

I. LA EXTENSIÓN DEL ABSTENCIONISMO

La cuestión de la participación efectiva de la ciudadanía en las elecciones, en particular, por medio del sufragio, es indudablemente uno de los temas más recurridos en el análisis de los procesos electorales en América Latina y en otras latitudes. No es menor ni minoritaria la opinión que expresa preocupación por los niveles de abstencionismo que se dan en los distintos procesos electorales y que deriva de la extensión del fenómeno serias consecuencias para la vigencia, salud y solidez del régimen democrático.

Desde los albores de la democracia representativa,¹ la no participación en la toma de decisiones colectivas en la forma de elecciones ha existido de la misma manera que ha generado preocupación, aun cuando se tratara —o quizás por ello mismo— del ejercicio de un privilegio, dada la naturaleza excluyente de buena parte de los primeros sistemas democráticos y de sus sucedáneos hasta buena parte del siglo XIX, en el mundo occidental, al menos.

En los países que conforman lo que denominamos América Latina, el tema de la no participación en los comicios, englobado en sus diversas formas bajo el concepto de “abstencionismo”, ha dado lugar a abundantes notas de prensa, comentarios y artículos de opi-

¹ Puede consultarse a MACKENZIE, W., *Elecciones libres*, Madrid, 1962 para la recapitulación de preocupaciones vigentes en la democracia ateniense acerca de las consecuencias del abstencionismo en esas épocas.

nión, orientados principalmente a plantear intentos de interpretación acerca de la magnitud o las variaciones en los porcentajes de la población que optan por abstenerse en los comicios, con frecuencia basándose en esquemas comparativos estructurados de modo cronológico o por regiones geográficas.

Si el abstencionismo es el síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, si el abstencionismo es una forma de protesta contra el sistema —posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder—, si el abstencionismo es una consecuencia de esquemas electorales que desestimulan la participación en los sufragios, si el abstencionismo es una forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, si representa de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que hallamos en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.

Y entre las opiniones no falta quien sostenga que el crecimiento progresivo del abstencionismo configura una amenaza para la estabilidad o para la legitimidad de la democracia misma y atribuye responsabilidad, por su existencia de cara a su eventual reparación, a todos los actores o participantes en la vida política e institucional de nuestros países.

En algunos casos, se ha equiparado al abstencionismo con una de las fuerzas políticas y se ha estimado que un proceso con alta votación efectiva es exitoso, lo cual llevaría a la consecuencia de que cuanto más alto el abstencionismo, menor el éxito de un proceso.

La mayor parte de las opiniones acerca del abstencionismo, sobre todo en los países en que alcanza un porcentaje considerable en los recientes procesos electorales, le asignan valoraciones negativas y buscan sus raíces en hechos e institutos relacionadas con la legislación, la doctrina o la práctica electorales, además, claro está, de la rápida relación con el temario de la cultura política.²

² Una simple búsqueda de notas de prensa y artículos de opinión disponibles en internet con solo recurrir a la palabra clave abstencionismo electoral ofrece una variedad de posiciones que incluyen las esbozadas y algunas más. Desde la República Dominicana en la óptica de la sociedad civil (www.pciudadana.com/articulos_analisis/03112002) hasta la preocupación recogida por la prensa respecto del alto abstencionismo en las elecciones de 1999 en Guatemala (www.eecs.umich.edu) son ejemplos de esta variedad.

Las reacciones propuestas en los comentarios y buena parte de la doctrina, más a modo de remedio que de ninguna otra manera, tienen que ver con la aplicación de una serie de modalidades, generalmente combinadas, que debieran atacar las fuentes del abstencionismo por medio de la reforma de la normativa o la organización electoral, de la promoción de la participación efectiva con un cambio en la percepción de lo que el voto significa o bien por la aplicación de medidas que tornen obligatoria la emisión del voto en los comicios y asigne consecuencias pseudopunitivas a quien se abstiene en un proceso electoral determinado.

En todas estas situaciones, esto es, el abanico de opiniones acerca de los orígenes, las implicaciones y las respuestas al abstencionismo, hay un espacio —mayor o menor— para la organización electoral.³ En efecto, si para contrarrestar la erosión de la legitimidad del régimen democrático representativo es precisa una reforma a la legislación electoral, a la construcción del padrón electoral o a la estadística de quienes votaron y quienes se abstuvieron, el organismo electoral tiene algo que decir y, por lo general, mucho que ejecutar. Y el derecho electoral será el instrumento para la construcción, la implantación o la puesta en ejecución de las respectivas respuestas.

Podemos, entonces, afirmar que el abstencionismo, su extensión e impacto relativo configuran un conglomerado de temas que pueden y suelen incidir en la percepción que se tenga de la vigencia y dinamismo de la democracia representativa y que sus posibles soluciones⁴ involucran frecuentemente a la organización electoral. Podemos también coincidir en que este es uno de los aspectos más inquietantes de la actual coyuntura política e institucional de América Latina y que, como lo muestra el *cuadro 1*, encuentra expresión en todos los países cuyos datos se han utilizado como referente para

³ La mayor o menor extensión de la responsabilidad del organismo electoral en esta materia dependerá, entre otras cosas, del contenido y amplitud de sus facultades, siendo que uno estrictamente jurisdiccional tendrá un área de acción más restringida que uno que englobe la administración a la vez que la justicia electorales. Sobre este tema, ver *infra*, 5. Las respuestas al abstencionismo, *in fine*.

⁴ Utilizamos el léxico común en la materia, sin que por ello prejuzguemos en este momento si el abstencionismo, tal cual, es un fenómeno estrictamente negativo, un “problema” y por tanto debe llevar a “soluciones” correctivas.

El abstencionismo electoral: algunos dilemas para el derecho electoral

este análisis. Pero antes de avanzar en la consideración de las causas, las consecuencias y las eventuales propuestas derivadas, conviene esclarecer si todos hablamos de lo mismo cuando nos referimos al abstencionismo, si la doctrina es conteste en calificarlo como un fenómeno negativo y, sobre todo, a los efectos de esta ponencia, si la estructura electoral y, en particular, los organismos electorales, tienen una responsabilidad derivada que hace a las raíces o a las eventuales respuestas que se den al abstencionismo.

Cuadro 1
Porcentajes de abstencionismo en países elegidos en América*

País	Año	Tipo de elección	Porcentaje de abstencionismo
Chile	2001	Parlamentarias	13.5
Colombia	2002	Presidenciales	53.7
Costa Rica	2002	General	31.16
Costa Rica**	2002	Segunda ronda presidencial	39.04
Estados Unidos	2000	Federal	48.7
El Salvador	1999	Presidencial	61.4
Guatemala	1999	Segunda ronda presidencial	59.6
Honduras	2001	General	33.85
Jamaica	1997	Parlamentaria	34.6
Panamá	1999	Presidencial	23.8
República Dominicana	2000	Presidencial	18.63
Santa Lucía	1997	Parlamentarias	33.9

* Los datos, en sus decimales, y las denominaciones pueden variar según las fuentes, aunque en la mayor parte de los casos, han sido proporcionados por los respectivos organismos electorales.

** Caso tipo para marcar la diferencia del índice de abstencionismo según la naturaleza de la elección.

II. EL TEMA DE LA DEFINICIÓN Y EL CONCEPTO DE ABSTENCIONISMO

El *Diccionario Electoral*, punto de referencia de la doctrina en la materia, busca conceptualizar el abstencionismo como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello...es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto”.⁵

El anterior parece constituir un concepto definido de manera negativa, esto es, por la contraposición entre participantes y abstencionistas en un proceso determinado y es el hecho de ejercer efectivamente el sufragio el factor diferenciante entre ambas categorías.

Otros autores ven el abstencionismo, más bien, como la escogencia de una conducta distinta de la de sufragar por una de las opciones en un proceso determinado. En efecto, para algunos existe lo que se denomina “abstención activa”, que se expresaría en los votos en blanco —y aun los votos nulos—, esto es, en la votación que, producida en las urnas, se separa de las opciones, partidarias o individuales abiertas al electorado.⁶ En esta concepción, la ausencia de las urnas, la no concurrencia a la mesa electoral, el ausentismo electoral en suma, se uniría a la votación expresada en las papeletas en blanco o anuladas intencionalmente en la conformación de la categoría mayor, el abstencionismo electoral.

A los efectos del presente documento, preferimos afiliarnos con la mayor parte de la doctrina y excluir de la definición de abstencionismo todos aquellos casos en que el elector concurre a la votación y ejerce su derecho al voto, dado que consideramos que el campo abarcado por el abstencionismo es suficientemente amplio y complejo en su entidad como para añadirle manifestaciones de voluntad similares en algunos aspectos pero distantes en otros, dado que quien concurre a las urnas y emite un voto en blanco tiene más elementos en común —al menos objetivamente hablando— con quien vota por un partido determinado que con quien no concurre al recinto de votación. En tal sentido,

⁵ Ver ALCUBILLA, Enrique, en: IIDH/Capel, *Diccionario Electoral*, segunda edición, San José, 2000, I Tomo.

⁶ Así, HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, disponible en www.ucm.es.

abstencionismo y ausentismo serían conceptos paralelos, por lo menos hasta ahora.

Lo anterior, sin embargo, no agota la materia relativa a la definición y concepto de abstencionismo. Bajo esta noción se incluyen una serie de circunstancias que deben ser desagregadas si queremos analizar las causas y consecuencias o, mejor, los factores desencadenantes y las implicaciones del abstencionismo.

En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale a alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente —o relativamente consciente— de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso para el cual se está calificado para participar. Si esto es lo que entendemos por abstencionismo —y por las negativas implicaciones que muchos le asignan pareciera que ese es el caso—, entonces debemos destacar algunas circunstancias que inciden en el ausentismo electoral pero que no dependen enteramente de la voluntad del sujeto que se “abstiene”.

En primer lugar, deberíamos distinguir aquellos casos en que el abstencionismo se produce por factores objetivamente ajenos a la voluntad del potencial elector. Entre ellos, lo que Alcubilla llama “abstención estructural”, esto es, derivada de la estructura misma del proceso electoral.⁷ Probablemente, las principales causas para este fenómeno se encuentran en el padrón electoral y en la ubicación de los centros de votación.

En efecto, todo padrón electoral contiene un margen de electores que objetivamente no pueden ejercer el voto. Aun sin considerar el margen de error que significan los difuntos recientes, son numerosos los que han perdido su documento habilitante para el voto, los que han emigrado al extranjero o se encuentran en él temporalmente, los que han trasladado su domicilio después de cerrada la etapa para modificación del padrón electoral; son todos casos en que el abstencionismo no es consecuencia de la escogencia consciente de un potencial elector. Lo mismo es cierto de los casos en

⁷ En realidad, modificamos el concepto utilizado por Alcubilla para crear al menos dos categorías que él engloba en una sola. En efecto, para Alcubilla abstención técnica o estructural incluye todos los casos relacionados con factores ajenos a la voluntad del individuo, tales como clima, sistema electoral, estado de salud. Por obvias razones, nos interesa destacar en una categoría única los relativos a factores directamente relacionados con la normativa, la organización y la mecánica electoral.

José Thompson

que el elector es trasladado de recinto sin que se le informe de la nueva ubicación y sin que funcionen oportunamente los mecanismos previstos para comunicar el nuevo puesto de votación.

Antes de abandonar los temas derivados del padrón electoral conviene detenerse, por un momento y sin perjuicio de retomar este aspecto posteriormente, en la importancia que tiene para la determinación del porcentaje de abstencionismo de una manera precisa. Dependiendo de la construcción del padrón electoral y de otros factores conexos, el abstencionismo puede aparecer en cifras más reducido de lo que es si se cambian los elementos de cálculo. Así, en ciertos sistemas⁸ la inscripción en el registro electoral es voluntaria, aunque no lo sea el voto; como resultado no se contabiliza como abstencionismo un segmento —apreciable— de la población que se abstiene efectivamente de votar por la vía de no formar parte del padrón electoral.

Por su parte, conviene considerar la falta de votación derivada de la ubicación de las mesas de votación, cuando han sido decididas por la autoridad electoral. La distancia geográfica aunada a factores de la naturaleza, meteorológicos o de otro tipo, suele tornar imposible el acceso de algunos electores que son, así, sumados al porcentaje de “abstencionismo”, aunque tampoco en su caso impere una voluntad de no participar.

También puede darse un porcentaje de abstencionismo por otras condiciones relacionadas con el funcionamiento de la mecánica electoral, aunque la influencia o causa generadora sea más indirecta. Un ejemplo es la escogencia del “colegio cerrado” o, mejor, lista cerrada, que funciona en ciertos sistemas⁹ y que exige al votante inscribirse y sufragar en un determinado periodo de tiempo sin abandonar el recinto de votación, lo cual evidentemente reduce el margen de maniobra que un elector tiene temporal y espacialmente.¹⁰

En un sentido parecido puede ubicarse la falta de votación que se produce por razones individuales pero de carácter objetivo, fundamentalmente la no concurrencia de las urnas por estado de salud o condición física. En este caso, la ubicación de las mesas de votación es

⁸ Es el caso de Chile, al momento en que esto se escribe.

⁹ Es todavía el caso de la República Dominicana.

¹⁰ Espacialmente, porque si hay un error en el recinto elegido o un cambio en el recinto asignado, el desplazamiento consume el tiempo acordado para la inscripción o el sufragio.

ya no la causa determinante sino la con causa menor, ya que, aun decidiendo colocar mesas en los hospitales, hospicios y hogares de adultos mayores, que puede ser de por sí oneroso pero disminuye este factor de no concurrencia a las urnas, no se logra eliminar la totalidad de hipótesis que configuran este segmento del “abstencionismo” por imposibilidad objetiva de concurrencia a las urnas.

La votación de las personas con discapacidades físicas¹¹ puede incidir en este tipo de abstencionismo, incluso si se adoptan medidas, prácticas y normas que faciliten el ejercicio del voto de las personas afectadas por esta condición.¹²

Un caso relacionado pero más complejo es el de las personas privadas de libertad por disposición judicial. No hay uniformidad en los sistemas jurídicos latinoamericanos en punto a la posibilidad de que los privados de libertad ejerzan el sufragio,¹³ pero si se hallan en el padrón electoral se agregarán al porcentaje de abstencionismo.

En la gran mayoría de los casos expuestos —que pueden llegar a constituir un componente significativo del “abstencionismo” en bruto—, el elector que no concurre a las urnas no lo hace por una decisión consciente. Por tanto, difícilmente pueden aplicarse a este segmento las consecuencias o implicaciones que pretenden derivarse del abstencionismo para la democracia.

La imagen que viene a la mente cuando se habla de abstencionismo es aquel en que la ciudadanía, por escogencia subjetiva, no concurre a las mesas de votación. Ello puede ser por un acto de rechazo a las opciones abiertas o, peor aún, al sistema político como un todo, o bien,

¹¹ Este tema ha motivado una investigación y respectiva publicación del IIDH/Capel, en el número 47 de la Serie *Cuadernos de Capel*, San José, 2002, que analiza las diversas aristas de una materia que involucra decisiones de los organismos electorales pero que también hace a la adopción de normativa y a la réplica de prácticas favorables para el ejercicio del voto de las personas con discapacidades físicas.

¹² Lo cierto es que en este caso —y no solamente en este caso— se involucran además consideraciones de no discriminación que son de especial importancia cuando se observa el voto como el ejercicio de un derecho humano constitucional e internacionalmente reconocido.

¹³ En algunos casos, imposibilidad jurídica, ya que la suspensión de la ciudadanía y en consecuencia la inhabilitación política se complementa con la aplicación de ciertas penas, como ocurre en algunos supuestos previstos en la propia Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. En otros, imposibilidad física, si es que el derecho al voto se le concede al privado de libertad pero no se le brindan condiciones para llegar a los recintos de votación o para que estos lleguen a él como sistema, aun sin entrar a analizar todavía otros factores relacionados con la visión que se tenga del voto.

José Thompson

tratarse de una escogencia relativamente racional de uso del tiempo o del esfuerzo. Habremos de volver sobre el segundo caso más adelante, dados los estudios y análisis que ha motivado, aunque de momento no hallamos razones justificantes para separarlo como una categoría propia, más cuando puede haber una mezcla de motivaciones subjetivas de este bloque para mantenerse alejado de las urnas.

Tampoco distinguiremos por ahora el abstencionismo de este tipo que es exclusivamente una decisión individual o colectiva espontánea, de aquellos casos en que se constituye en un movimiento organizado que pregoná la no concurrencia a las urnas como una opción política.

Es este el tipo de abstencionismo, el que podemos denominar “abstencionismo en sentido estricto” o “ausentismo electoral voluntario”, el que motiva las mayores preocupaciones y al cual se asignan distintas implicaciones, generalmente negativas. Es, al menos en teoría, al su combate al que se dirigen los intentos por promover la participación en los comicios que se han extendido por la mayoría de la geografía latinoamericana, con mayor o menor intensidad y frecuencia. Pero antes de abordar con más cuidado el tema de las implicaciones y las respuestas probables, debemos todavía analizar el carácter que el sistema jurídico asigna al voto, puesto que de él derivan consecuencias para la posición que en estas materias se asuma.

III. LA NATURALEZA DEL VOTO COMO MEDIDA DEL ABSTENCIONISMO

No todos los sistemas jurídicos latinoamericanos —o de otras latitudes— conciben el voto de la misma manera y, por tanto, le asignan diversas consecuencias.

El común denominador, internacionalmente reconocido por demás,¹⁴ es que el sufragio es el ejercicio de un derecho, cuya protección está garantizada por diversas ramas del ordenamiento jurídico. Por ello mismo, el sentido mismo del derecho electoral —en una so-

¹⁴ Ver artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La concepción del sufragio como el ejercicio de un derecho humano tiene importantes implicaciones mas allá de las analizadas en esta ponencia, ver THOMPSON, José, “Participación, democracia y derechos humanos” en *Revista IIDH*, número 34-35, IIDH, 1995, San José, Costa Rica.

ciedad auténticamente democrática— gira en torno a las formas de garantía de este derecho y de las condiciones que un proceso electoral debe reunir para que el voto adquiera su verdadera dimensión.

Si el voto es el ejercicio de un derecho, lo que importa es que existan las condiciones jurídicas, estructurales y procesales para hacerlo viable y para asegurar que se contabilice y se respete como expresión de la voluntad de la ciudadanía.

Pero la noción del voto como un derecho no es única ni está exenta de matices en la doctrina y en las fórmulas jurídicas.¹⁵ Para algunos, más que tratarse de un derecho y sin negar su condición de tal, en el voto estamos en presencia de una función, esto es, un papel asignado a la ciudadanía para determinar la continuidad de las instituciones por medio de la escogencia de los respectivos representantes, esto es, un elemento en la construcción de la mayoría como forma de designación de representantes. En esta concepción, el voto es un deber, o puede ser percibido como tal.

Es esta segunda noción la que a menudo alimenta la prescripción del voto como un deber en buena parte de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos.¹⁶ Y de esta concepción derivan otras consecuencias, distintas de las de garantía que se desprenden del voto como un derecho. Si es un deber, su incumplimiento puede acarrear responsabilidades diversas, incluyendo la institución del “voto obligatorio” según la cual el no ejercicio del sufragio conlleva la imposición de sanciones de distinta naturaleza, como de hecho ocurre en un número considerable de países.¹⁷

¹⁵ Ver al respecto el análisis que hace FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, en la voz “voto” contenida en IIDH/Capel, *Diccionario Electoral, op. cit.*, tomo II.

¹⁶ Por ejemplo, Costa Rica, Ecuador o Chile definen el sufragio como un deber, aunque, como se verá, asignan consecuencias diversas a esta disposición.

¹⁷ En América Latina, el abstenerse de ejercer el voto puede acarrear sanciones de naturaleza civil o relacionadas, como ocurre en el Perú, en donde por no votar el ciudadano recibe una multa de 124 soles, poco más de 30 dólares americanos. Para cerciorarse de aplicar la multa, a los que votan se les coloca una calcomanía o *sticker* en su documento de identidad. Aquellos que no tienen la calcomanía de la última elección no pueden firmar contratos, cobrar cheques o salir del país, lo que los obliga a ir al Banco de la Nación para pagar la multa cuanto antes. Los miembros de mesa sorteados para tal labor, si no asisten también tienen una multa de 154 soles. En otras latitudes, los Países Bajos tuvieron el voto obligatorio hasta 1970, mientras que Australia y Bélgica lo mantienen hasta hoy, con variedad de consecuencias según el sistema adoptado. Ver la voz “voto obligatorio”, disponible en www.aceproject.org, que conjuga opiniones ya datos de diversas fuentes.

José Thompson

En todo caso, lo que es universal es la concepción del voto como mecanismo por excelencia de participación política, aunque esta compleja noción involucra una serie de elementos que no se agotan en el derecho a elegir y a ser elegido.¹⁸ Desde esta perspectiva, el abstencionismo estrictamente hablando puede erosionar la base misma de la democracia representativa, cuyo sentido viene dado, precisamente, por el ejercicio de las diversas manifestaciones de la participación política. Pero sobre esto, como veremos seguidamente, tampoco existe acuerdo.

Para lo que ahora interesa, si adoptamos una posición en el sentido de que el voto es el ejercicio de un derecho, el abstencionismo —en sentido estricto más que en las otras connotaciones— no debe mover a mayor preocupación que la estadística, de la misma manera que la libertad de expresión o la de movimiento pueden ejercerse o no a voluntad del titular, pues es esta característica lo que define a los derechos civiles y políticos.¹⁹ Lo que sería grave es que existan límites injustificables a su ejercicio u obstáculos para su materialización concreta.

En cambio, si nos afiliamos con la posición en que el voto es, al menos parcialmente, un deber y no sólo un derecho, una función necesaria para el funcionamiento del aparato político y no solamente la expresión de la facultad de elegir, entonces el abstencionismo entraña otras implicaciones.

Por lo anterior, la óptica con que miremos el abstencionismo —en sentido estricto— dependerá de la concepción con la que nos asociemos respecto de la naturaleza del voto y las posibles respuestas que a él se den variarán considerablemente, ya que si lo vemos como un derecho, la búsqueda de la reducción del ausentismo electoral voluntario deberá mantener respeto por su existencia. En otras palabras, no todas las respuestas consideradas frente al abstencionismo son necesariamente compatibles con su naturaleza de derecho humano fundamental, a menos que se adopte una concepción más amplia.

¹⁸ Ver THOMPSON, José, *op. cit.*

¹⁹ Sobre el tema, ver Gros Espiell, Héctor, *Derechos humanos, derecho internacional y política internacional*. IIDH, 1986. San José, Costa Rica.

IV. LAS IMPLICACIONES ASIGNADAS AL ABSTENCIONISMO

Antes de entrar a esbozar las posiciones existentes en torno al abstencionismo, es necesario hacer una precisión acerca de los datos y estadísticas que se manejan para el cálculo del porcentaje de quienes no concurren a las urnas en procesos electorales determinados. El manejo de la información en materia de abstencionismo no es uniforme y puede afectar las conclusiones que de su rango se deriven.

En efecto, la base respecto de la cual se obtiene el porcentaje de abstencionismo no es igual y ello puede interferir con la comparabilidad de los resultados. En Costa Rica, por ejemplo, hay conexión necesaria entre registro civil y registro electoral, y el abstencionismo es un porcentaje del padrón construido sobre esta conexión, en tanto que en Chile el padrón se construye a partir de la inscripción, voluntaria por demás, de los ciudadanos y el porcentaje de abstencionismo se deriva de este padrón que no incluye, ni mucho menos, a todos los que estarían en edad de sufragar; en Estados Unidos, por su parte, dada la variedad de disposiciones de los estados federados, se calcula el abstencionismo a partir del universo de potenciales votantes y no del padrón electoral en sentido estricto. En otras palabras, un porcentaje del 13% de abstencionismo en Chile y uno del 47% en Estados Unidos no serían tan abismalmente distantes si ambos países tuvieran el cálculo con base en un padrón como el de Costa Rica y ciertamente el porcentaje sería mayor en Chile y menor en Estados Unidos.

Esta afirmación tiene importancia no sólo para los cálculos respectivos, sino que ayuda a comprender algunas posiciones, especialmente entre la doctrina anglosajona,²⁰ que no siempre asigna consecuencias negativas a los altos índices de abstencionismo.

Como se verá de seguido, hay una variedad de juicios relativos a la importancia y significado del abstencionismo, algunos de los cuales difieren en función del tipo de abstencionismo de que se hable, tema que ya esbozamos.

²⁰ A pesar de que Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda ofrecen situaciones muy diversas de participación y de abstencionismo, ver JACKMAN, R., "Political institutions and voter turnout in the industrial democracies" en *American Political Science Review*, vol. 81, pp. 405 ss.

José Thompson

Los más extremos varían desde el interpretar un creciente o persistente abstencionismo como una amenaza a la vigencia del régimen democrático hasta considerarlo una escogencia racional en virtud del “costo asociado” con el acto de votar.²¹

Probablemente ambas posiciones encierran una verdad parcial. Hay, seguramente, algunos que se abstienen porque han perdido la fe en la democracia como sistema²² y hay, ciertamente, otros que no concurren a las urnas porque en su forma de vida el voto es oneroso frente a sus demás actividades y porque posiblemente no consideran indispensable su participación particular en el proceso democrático.

Uno de los factores importantes, al que la doctrina estadounidense ha dedicado especial tiempo, esfuerzo y propuestas, es el de determinar cual sea el costo del voto, en términos relativos para una persona determinada, teniendo en consideración el posible beneficio que derive del triunfo de una opción política, por ejemplo, frente a la pérdida de una eventual ganancia económica en el tiempo que se emplee para concurrir a las urnas, en un sistema en el cual las elecciones se realizan en un día laboral.²³

De la misma manera habrá quienes recurran al abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso²⁴ y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente —en un sentido no necesariamente negativo— quien resulte electo.

De hecho, un porcentaje de abstencionismo es signo de autenticidad de las elecciones. Cuando hay un ciento por ciento de la votación, hay más que una sospecha de que se trata de un proceso amañado.²⁵ Puede argumentarse, mientras no se viole ninguna dis-

²¹ Ver VERBA, S et alt., *Participation in America. Political democracy and social equality*, New York, 1972 y RIKER, W., et alt., “A theory on the calculus of voting” en *American Political Science Review*, vol. 62, 1968.

²² Lo cual no es un porcentaje despreciable, según los datos del Latinobarómetro sobre la confianza en la democracia en esta parte del mundo, ver el Informe de Prensa 2002, disponible en www.latinobarometro.org.

²³ Ver los estudios de RIKER, W., et alt., *op. cit.*

²⁴ A su manera, los pueblos desarrollan su propia interpretación o práctica del abstencionismo. Recientes artículos en Argentina hablan ya del “voto bronca”, aunque uno de sus componentes sea, contradictoriamente, el no voto, ver MARTÍNEZ, Germán, “Llegó para quedarse. Aportes al análisis del abstencionismo electoral”, en www.funif.org.ar.

²⁵ Los resultados de las recientes “elecciones” (octubre, 2002) en Iraq son especialmente elocuentes, en particular porque se dirigieron a un mismo candidato.

posición específica,²⁶ que en algunos casos el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática.

Por otra parte, no podemos olvidar que existe una variedad de factores generadores de abstencionismo y por consiguiente es improbable que exista una explicación o interpretación única de los respectivos índices. Al haber factores objetivos que pueden implicar una ausencia de las urnas, es preciso desagregar el respectivo efecto antes de llegar a conclusiones contundentes sobre las tendencias en materia de abstencionismo.

Entonces, si el abstencionismo es sólo parcialmente un asunto de la cultura política imperante en un lugar y tiempo determinados y éste segmento está sólo parcialmente constituido por individuos escépticos, desilusionados o contrarios al régimen democrático, las implicaciones que se deriven del abstencionismo no pueden ser absolutas y es necesario el estudio de los factores motivantes, en primer término, y de la distribución del abstencionismo por rangos diversos.²⁷

Lo anterior no quiere decir, claro está, que la persistencia, alta magnitud o tendencia creciente no deba motivar a la preocupación a quienes se interesan por la solidez y la salud de los regímenes democráticos, especialmente si estamos en el caso de sistemas que se han “recuperado” recientemente, pero sí advierte acerca de los errores de un acercamiento simplista que pretenda hallar un sólo componente y una única explicación en los índices de abstencionismo.

La falta de homogeneidad en el abstencionismo es, precisamente, uno de los factores que deben considerarse y por lo cual los datos desagregados son tan importantes. Alguna parte de la doctrina²⁸ ha argumentado que una de las consecuencias más negativas del abstencionismo es que trae consigo una diferencia en la representación, puesto que son los sectores de más bajos ingresos, entre otros, los que más tienden a abstenerse en las elecciones y un incremento sostenido en el abstencionismo podría llevar a que los representantes perciban su mandato como proveniente de los sec-

²⁶ Es decir, en tanto no exista el “voto obligatorio”.

²⁷ Si es posible, por región, por edad, por condición económica.

²⁸ Así, ver LIJPHART, Arend, “Unequal participation: democracy’s unresolved dilemma”, en *American Political Science Review*, vol. 91, 1997.

tores más altos o con mayor nivel de escolaridad, lo cual sería una discriminación inaceptable para un sistema democrático, al distinguir entre “clases” de ciudadanos.

Y si de legitimidad se trata, hay otro tema importante: el abstencionismo varía también dependiendo del tipo de elección específica, aún manteniéndose iguales los factores objetivos que inciden en algunas de las categorías de abstencionismo. En general, las segundas rondas —*ballotage*— generan mayor abstencionismo y las elecciones locales menor votación que las presidenciales.²⁹ Si este es el resultado de un juicio de valor que considera “menos importantes” unas elecciones que otras debe ser tenido en cuenta a la hora de definir posibles respuestas al abstencionismo, que es el tema del que ahora debemos ocuparnos.

V. LAS RESPUESTAS AL ABSTENCIONISMO

Nos interesa en este momento abordar la cuestión de las medidas que pueden adoptarse para reducir la incidencia, persistencia o tendencia ascendente del abstencionismo. Este tema está mediatisado, bien se comprende, por los dos precedentes en esta ponencia: el carácter del voto y el significado e implicaciones que atribuyamos al abstencionismo.

Por el primero, ya que algunas de las propuestas que se hagan no pueden ponerse en práctica si se dispone que el voto es exclusivamente un derecho. Así, habría una contradicción entre este principio y la implantación del “voto obligatorio”, puesto que se estaría estableciendo una consecuencia no derivada de las características del derecho y que excede en mucho las necesidades de “garantía”.

Por el tema del significado e implicaciones, porque si se adopta una posición afín a las que considera el abstencionismo una escogencia racional de cierta utilidad social, no sería válido y congruente impulsar programas que estimulen la participación por medio del voto y, menos aún, medidas que sancionen el ausentismo electoral.

²⁹ El abstencionismo en Costa Rica, por ejemplo, creció casi nueve puntos entre la primera y la segunda vueltas presidenciales en el 2002, como consta en el cuadro 1. Ver también *ibid.*, p. 17.

En otras palabras, para aplicar una amplia gama de medidas a favor del voto y en contra del abstencionismo debe conceptualizarse el voto como algo más que un derecho y el abstencionismo como un fenómeno que tiene consecuencias negativas para el sistema democrático.

Y también hay una clara relación entre las posibles respuestas y las categorías o tipos de abstencionismo, puesto que hay un abanico de opciones que es posible aplicar, por lo cual las dividiremos en función de este criterio.

a. Respuestas relacionadas con el sistema electoral (en sentido amplio):

Buena parte de la doctrina ha encontrado en la figura del “voto obligatorio” una medida adecuada para reducir las tasas de abstencionismo.³⁰ Su adopción, sin embargo, depende de las características de los respectivos sistemas jurídicos y tiene consecuencias onerosas, ya que debe cuantificarse el costo de la puesta en práctica de las sanciones que se establezcan. Además, requiere de una reforma electoral que puede incluir disposiciones constitucionales. Tiene consecuencias respecto de la percepción que se tenga respecto de la propia participación al punto que puede percibirse la democracia no como una construcción de la libertad sino como una imposición del sistema. Y no es la única en el cuadro del sistema electoral: una reubicación de mesas electorales, una depuración del padrón, una ampliación del plazo para inscribir traslados de residencia en el caso del voto domiciliario, la eliminación de mecanismos como el “colegio cerrado”, el impulso a medidas que faciliten el voto de las personas con discapacidades físicas, son todas soluciones parciales que pueden contribuir a reducir el índice de abstencionismo. Cuando se trata del tema de lo “oneroso” relativamente hablando, que el voto puede ser, se han hecho propuestas³¹ para ubicar las elecciones en fin de semana, declarar el día de celebración feriado laboral y hasta compensar temporal o materialmente el ejercicio efectivo del voto a fin de inclinar la balanza hacia el lado del beneficio y reducir el costo relativo. No hay, por demás, un sólo lugar en el cual el padrón electoral no guarde

³⁰ Ver ALCUBILLA, Enrique, *op. cit.*

³¹ Ver SQUIRE, P., et alt., “Residential mobility and voter turnout”, en *American Political Science Review*, vol. 81, 1987.

relación con el índice de quienes se abstienen de concurrir a las urnas; cualquier esfuerzo que se practique en el sistema electoral debe tener éste como uno de sus elementos, cuyo peso específico dependerá, por supuesto, del país de que se trate, de su historia y de su mecánica electoral.

- b. Respuestas relacionadas con la cultura política³² y la valoración del voto: Una de las propuestas más frecuentes para la reducción de los índices de abstencionismo es la que propugna por la inducción de una valoración más positiva del voto, de la responsabilidad ciudadana que significa su ejercicio y de la necesidad de disminuir el abstencionismo. Para ello, se propician instrumentos tales como las campañas de motivación ciudadana, para un efecto a corto plazo y con frecuencia para un proceso electoral determinado, o la utilización de la educación —formal e informal— para la conformación de valores afines a la participación que luego se transformen en actitudes distantes del ausentismo electoral voluntario. En el primer caso, es necesario considerar que, por las características del abstencionismo ya estudiadas, deben ser bien “direccionaladas”, esto es, hacia estratos o contra percepciones precisamente determinadas. Pero cabe advertir que ciertas percepciones, cuando tienen que ver con la vida política del país, con la valoración relativa de las opciones partidarias, difícilmente podrán ser superadas si no es por medio de la acción efectiva de los propios implicados, los partidos políticos y con empleo de mecanismos que van mucho más allá de una simple campaña. En el segundo tipo de instrumentos, la educación formal e informal, la implantación de programas que revaloricen el voto requiere del esfuerzo conjunto de una multiplicidad de agentes, puesto que hoy en día es tan importante la formación de valores por la acción de los medios de comunicación como lo es la que se realiza en la escuela —sin olvidar la experiencia acumulada de las organizaciones no gubernamentales en la materia—,³³ de una imprescin-

³² Es interesante y oportuno el análisis de FERNÁNDEZ, Óscar, en la voz “Cultura política” como consta en IIDH/Capel, *Diccionario electoral, op. cit.*, Tomo I.

³³ En varios campos, es notable la multiplicación de recursos que produce la combinación de esfuerzos entre lo público y lo privado en el avance de proyectos de esta naturaleza. En un tema similar, vease IIDH/BID, *Acceso a la justicia y equidad*, San José, 2000.

dible continuidad en su práctica, de la mano con la actualización que el cambio de circunstancias históricas trae consigo y de la combinación de contenido, metodología y alcance, para evitar la emisión de mensajes contradictorios que terminan fomentando las actitudes que se quiere cambiar.³⁴

Cabe ahora considerar, en este contexto, cuáles son las posibilidades y necesidades de acción de los organismos electorales.

En primer término, la respuesta que demos dependerá del tipo de organismo electoral y específicamente de las facultades de que goce. En general, en América Latina los organismos electorales tienen amplitud en su cuadro de acción, salvo que se trate de la asignación de responsabilidades exclusivamente jurisdiccionales con impedimento de entrar en otras posibles áreas. Esto es, en principio, la posibilidad de trabajo de un organismo electoral se verá limitada por las restricciones que su marco normativo establezca.

Lo anterior es fundamental desde el análisis del primer grupo de respuestas recién esbozadas. La participación de un organismo electoral en la promoción de una reforma electoral en favor del voto obligatorio o para la abolición del “colegio cerrado” puede verse limitada por su incapacidad de iniciativa legislativa, lo que obligaría que ese esfuerzo estuviera mediatizado y no ejercido directamente.

Lo mismo puede decirse de la acción, en conjunto con otras entidades, en proyectos de educación para la promoción de la participación política. En pocas ocasiones podría afirmarse contundentemente que existe un impedimento legal para que un organismo electoral tenga presencia en estas iniciativas, pero hay un campo para la interpretación en ciertas instituciones que podría limitar la flexibilidad presupuestaria y funcional que se requiere al efecto.

Lo que sí resulta evidente es que hay un espacio válido para los organismos electorales en las respuestas que se quiera practicar

³⁴ Sobre algunos de estos temas, ver MAGENDZO, Abraham. Bases para una concepción pedagógica para educar en y para los derechos humanos, en *Carpetas de Materiales para Educación en Derechos Humanos*. IIDH-CRE, 1a. edición, 1993. San José, Costa Rica y Rodino, Ana María, *La educación en valores entendida como educación en derechos humanos. Sus desafíos contemporáneos en América Latina*. Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 29, enero-junio 1999; pp. 103-114. San José, Costa Rica.

José Thompson

ante el abstencionismo. En el primer bloque, porque no debería haber cambios en el sistema electoral sin que medie al menos la opinión de los encargados de organizarlo y resolver sus conflictos.³⁵ En el segundo, porque la cuestión de la cultura política no puede estimarse ajena a la labor de un organismo, salvo expresa prohibición, por las consecuencias directas que las situaciones relacionadas tienen en el cumplimiento de su labor.

Conviene aquí recordar que muchos buscan asignar responsabilidad a la organización electoral cuando crece el abstencionismo, sin tomarse el cuidado de analizar las raíces del fenómeno y estudiar las posibles respuestas.

Y también parece correcto afirmar que hay una serie de medidas que un organismo electoral puede adoptar, en el marco de su competencia, que pueden contribuir a estimular la participación política, medidas que tienen que ver con la ubicación de las mesas o el sufragio de las personas con discapacidades físicas y que pueden ser significativas cualitativa si no cuantitativamente. Pero, tal como se dejó expresado, un análisis de los datos y las tendencias es por lo menos aconsejable, si no imprescindible.

CONCLUSIÓN GENERAL

El abstencionismo es un fenómeno complejo en su composición y en los factores que le dan origen, vida y fortaleza. Aún en la doctrina más interesada en la promoción de la democracia, la percepción que de él se tenga dista de ser universal o necesariamente negativa y está directamente relacionada con la visión que se tenga acerca de la naturaleza del sufragio.

Por ello, las respuestas que se ensayan frente al abstencionismo deben ser estudiadas con base en datos o estudios que permitan hacer una radiografía de su estructura o de lo contrario pueden resultar en la adopción de medidas relativamente ineficaces o más bien extremas.

³⁵ Imagínense las consecuencias para la labor de un organismo electoral que tiene la implantación del “voto obligatorio” en cuanto al control que significa y las sanciones que conlleva.

El ejemplo más claro es el instrumento más mencionado cuando se habla de “combate al abstencionismo” es el voto obligatorio, pero su implantación y práctica puede entrar en conflicto con las prescripciones generales sobre el sufragio, resultar extremadamente onerosa o significar una considerable modificación del aparato electoral sin que ataque la mayoría de las causas generadoras del abstencionismo y probablemente peor, sin que las distinga, afectando en cambio la visión que la ciudadanía tiene del sistema democrático.

En todo caso, pareciera una mejor idea hablar en positivo de la promoción de la participación más que del combate al abstencionismo, puesto que no es cierto que la totalidad de quienes se abstienen terminen con su conducta dañando la legitimidad del régimen democrático y podría ser que busquen ejercer una faceta válida de la libertad de expresión, ella también componente esencial de una democracia representativa.

El padrón electoral, su construcción y sus posibilidades de depuración son elementos esenciales para conocer bien el abstencionismo y para adoptar medidas para estimular la participación política.

En este sentido, una variedad de respuestas frente al abstencionismo tiene mayor potencial de acción que las propuestas únicas y aisladas. Conviene recordar que hay que buscar incidir en el sistema electoral pero también llegar a las corrientes que alimentan la cultura política, sin olvidar el papel de primera línea que corresponde a la educación en una respuesta integral.

Para el estudio, diseño e implantación de las medidas de promoción de la participación política, salvo que el marco normativo estrictamente lo impida, hay posibilidad y aún necesidad de la presencia activa de los organismos electorales.

Por último, el abstencionismo, como suele suceder con los temas de la democracia, tiene raíces para cuyo estudio la información correcta, actualizada y desagregada, y el acercamiento franco a los valores socialmente imperantes son igualmente importantes. Cualquier reacción que suscite la existencia, persistencia o incremento en las tasas de quienes no concurren a las urnas, si quiere ser sensata y medible, debe inevitablemente abarcar ambos campos.

COLABORACIONES

EDUCANDO EN LA JUSTICIA PARA LA DEMOCRACIA

*Raúl ÁVILA ORTIZ**

SUMARIO: I. Justificación; II. Problemática; III. Objetivos; IV. Diseño; V. Producto; VI. Metodología; 1. Selección de las instituciones educativas participantes; 2. Sesiones de intercambio; 3. Materiales pedagógicos; 4. El “Equipo de Jóvenes Talentos”; 4.1. Entrenamiento y capacitación; 4.2. Ensayos; VII. Instituciones participantes.

I. JUSTIFICACIÓN

En la última década del siglo XX distintas instituciones y organismos nacionales regionales e internacionales de carácter civil y gubernamental han desarrollado, tanto en México como en otros países del mundo, iniciativas importantes encaminadas a contribuir a la formación de la educación cívica, política y democrática de niños y jóvenes. La tendencia mundial de abrir espacios para la participación y expresión de la población infantil y juvenil responde a la convicción de que los niños y jóvenes son quienes conducirán el destino del mundo en los próximos años, por lo que resulta imprescindible educarlos y formarlos desde los primeros años. El común denominador de la mayoría de estos procesos ha consistido en contribuir a crear una conciencia cívico-política y promover valores y actitudes democráticos en niños y jóvenes como un proceso que en

* Ex coordinador de Relaciones con Organismos Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

el futuro fructificará en ciudadanos que posean las competencias y destrezas necesarias para una participación activa, responsable y crítica para la vida en democracia.

El *Programa Educando en la Justicia para la Democracia* (PEJD) constituye un ejercicio de formación de prácticas y valores democráticos que se une y da continuidad a las experiencias de participación infantil y juvenil a las que hemos hecho referencia y está concebido, por tanto, como parte de un proceso continuo de fomento y promoción de la vida democrática en tanto forma de vida y no como un evento aislado.

II. PROBLEMÁTICA

En los últimos años México ha experimentado grandes e importantes transformaciones producto de las sinergias internacionales y de las demandas nacionales. Las características y fenómenos con los que nuestro país abre el nuevo siglo son resultado directo e indirecto de factores políticos, sociales, económicos y culturales cuya interrelación ha marcado el camino hacia una democracia más plena. Sin embargo, y no obstante los avances evidentes, debemos reconocer que aún existe un insuficiente arraigo de los rasgos propios de una cultura democrática y que el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos no se presenta en el grado que exigen los desafíos que plantea el nuevo milenio. El ejercicio y consolidación de la democracia en México requiere ciudadanos comprometidos, informados, responsables y críticos capaces de actuar y tomar decisiones con base en valores democráticos y de participar activa y responsablemente en los asuntos de su país. De ahí la imperiosa necesidad de que las diferentes instituciones políticas y sociales se comprometan en una cruzada de enseñanza y aprendizaje de valores y actitudes democráticos que en definitiva contribuyan a dar viabilidad, solidez y permanencia a la vida democrática del país. Es, precisamente, atendiendo a esta necesidad y conscientes del papel fundamental que juegan las instituciones en esta tarea, en tanto constituyen un condicionante importantísimo en la conducta de los individuos e influyen de manera directa en la conformación misma de la cultura, que el Tribu-

nal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha diseñado el *Programa Educando en la Justicia para la Democracia*.

Si bien el Programa está concebido como un proyecto de largo alcance, conviene precisar que no pretende, en forma alguna, abarcar a todos los ciudadanos y promover en cada uno de ellos conocimientos sobre los aspectos relacionados con la democracia ni fomentar su participación activa en todos los asuntos. Lo que se pretende es generar una experiencia a través de la cual un número creciente de mexicanos, en particular los jóvenes, absorban, compartan y pongan en práctica valores y actitudes democráticos en relación con la importancia y significado contemporáneo de la justicia electoral, coadyuvando con ello a fortalecer su cultura político democrática e incidir en la formación de su conciencia jurídica, especialmente en relación con la institución del Poder Judicial.

III. OBJETIVOS

El *objetivo general* del Programa radica en contribuir a la educación de los futuros ciudadanos a través de diversos contenidos: a) cívicos, que les muestren el valor de la democracia como forma de vida; b) legales, que permitan el apego a una cultura de la legalidad, y c) éticos, a efecto de destacar la importancia de la impartición de justicia. Es decir, se busca contribuir a la formación de ciudadanos activos, responsables, comprometidos e informados, conscientes de sus derechos y obligaciones, y coadyuvar así a generar una participación más activa, intensa, comprometida, responsable, informada y crítica. La idea es fortalecer un marco de legalidad y gobernabilidad democrática.

El *objetivo estratégico* es inculcar el sentido de la justicia electoral en los jóvenes y, por esta vía, contribuir a arraigarlo en la conciencia social de los mexicanos. Además de proyectar la imagen institucional de la justicia electoral, se trata de infundir en la ciudadanía de hoy y de mañana los valores y principios de esta especialidad en la solución de conflictos mediante el mayor conocimiento de las actividades del Tribunal Electoral subrayando la importancia que reviste para la vida democrática del país. El cumplimiento de dicho objetivo hará posible también continuar consolidando la ima-

gen de la justicia electoral mexicana en los ámbitos nacional e internacional en tanto se trata de una institución concebida para resguardar un orden jurídico de naturaleza democrática, justo y equitativo.

Al mismo tiempo, el Programa comprende ciertos objetivos específicos que guardan una estrecha relación con sus referentes de construcción y con los conceptos de cultura democrática, cultura de la legalidad, educación para la democracia, educación cívica y educación político-electoral. En este sentido, sus *objetivos específicos* son:

- Promover en los jóvenes el aprendizaje de los derechos y obligaciones electorales y fomentar en éstos una cultura de la legalidad y justicia que favorezca principios de convivencia pacífica y solución jurídica de las controversias y conflictos electorales.
- Resaltar la importancia de resolver los conflictos y controversias político-electorales a través de la conciliación y la legalidad y, en este sentido, propiciar la percepción de la justicia como un mecanismo viable y accesible al tiempo que se promueva la justicia electoral en tanto componente básico de la cultura democrática.
- Contribuir al conocimiento del ordenamiento jurídico, en general y político-electoral en particular.
- Fomentar el conocimiento de los derechos político-electorales y la necesidad de exigir su respeto y promoción como condición *sine qua non* de la vida democrática.
- Apoyar el proceso de difusión y conocimiento del Tribunal Electoral, encargado de proteger y defender tales derechos, a la vez que destacar la importancia de su labor en el establecimiento y consolidación de una verdadera democracia en el país.
- Coadyuvar a que los jóvenes conciban la justicia como un valor imprescindible para el sano desarrollo del hombre en el contexto político y social, y, en el mismo sentido, contribuir a proyectar y comprender el papel que la impartición de la justicia juega en el sistema electoral mexicano.
- Promover e incentivar la práctica de valores y comportamientos democráticos en los jóvenes y despertar en ellos el interés sobre procesos políticos en general y político-electorales en particular, y que asuman la importancia que entrañan para el desarrollo de la vida democrática.
- Fomentar y promover el desarrollo de estrategias innovadoras para movilizar el desarrollo de capacidades de participación democráticas en nuestra sociedad, así como una educación que privilegie las experiencias prácticas como elemento fundamental del conocimiento.

- Fomentar el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derechos y la importancia que sus aportes tienen en todo proceso político. Permitirles que experimenten lo que representa sustentar un cargo público, con relación específica al manejo y significado de la aplicación de la justicia electoral.

IV. DISEÑO

El *Programa Educando en la Justicia para la Democracia* tiene como referentes de construcción: la tendencia mundial a generar espacios para incrementar la participación política de los jóvenes coadyuvando así a fomentar su educación cívico-política y democrática, y el análisis de las diversas experiencias de participación y educación para la democracia que hasta este momento se han realizado en México y otros países de la región, poniendo especial énfasis en los resultados obtenidos. Sus líneas de acción se han diseñado bajo un enfoque integral que considera los diversos rasgos que conforman la cultura democrática y la participación ciudadana, así como los elementos que la definen y conforman. En la construcción y diseño del mismo se han considerado cinco factores centrales: democracia, participación ciudadana, cultura jurídica y jurisdiccional, cultura democrática, educación para la democracia y los “jóvenes”, así como las relaciones que suponemos existen entre éstos. Algunos de los pensamientos que nos han inspirado en la elaboración de este Programa son, por ejemplo, los siguientes:

- *La democracia es mucho más que una acción de doctrina o de acción política; es un modo y una cultura de vida.* “Instituto Interamericano de Derechos Humanos”.
- *La “consolidación democrática” necesita ciudadanos.* “Alain Touraine”.
- *La ciudadanía es un “proceso de construcción social”, por lo que las personas de una sociedad requieren ser formadas como ciudadanos.* “Fernando Bárcena”.
- *La ciudadanía democrática no surge espontáneamente. Tiene que ser cultivada.* “Larry Diamond”.
- *La formación ciudadana es un proceso que debe perfeccionarse desde los primeros años y uno de los caminos para alcanzar la justicia es enseñar los valores político-democráticos a los jóvenes.* “Rafael Segovia”.
- *La gobernabilidad de la democracia supone y se legitima en la aceptación y concreción práctica de valores morales que le sirven de sustento —tales como la tolerancia,*

la no violencia, la resolución pacífica de los conflictos, la libertad de prensa, la igualdad y la solidaridad— integrados en una cultura cívica democrática. “IFE”.

V. PRODUCTO

El *Programa Educando en la Justicia para la Democracia* es una iniciativa de amplio alcance que, entre otros medios y productos, pretende establecer un Modelo de Simulacro de una Sesión Pública del TEPJF. Para ello, se tiene planeada, primeramente, la realización de un proyecto piloto dirigido a los estudiantes de primaria y secundaria en el Distrito Federal y, más adelante —en el mediano plazo— ampliar dicho modelo a los estudiantes de preparatoria, así como de los primeros años de la licenciatura en Derecho y de las diversas ciencias sociales y naturales. Asimismo, se pretende extenderlo al resto de las entidades federativas, en uno y otro ámbito de la educación, a través de las Salas Regionales del TEPJF. Para empezar, se ha previsto implementar un proyecto piloto entre estudiantes de último año de primaria y de secundaria en el Distrito Federal, documentar la experiencia, ajustar el modelo, desarrollar los diversos elementos que lo componen y aplicarlo gradual y progresivamente en forma extensiva.

Este modelo consiste en un simulacro de sesión pública de resolución judicial electoral en el que un grupo de ocho jóvenes estudiantes, a los que se ha denominado “Equipo de Jóvenes Talentos” (EJT), asumen el papel de los siete Magistrados, el Secretario General de Acuerdos y un Secretario de Estudio y Cuenta, de tal forma que mediante la interpretación y la argumentación, y a partir de un caso construido por ellos mismos con asesoría pedagógica y jurídica profesional, dan solución a un juicio de protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

En esta actividad pedagógica se asignará a cada uno de siete jóvenes la función de un Magistrado, a uno la función del Secretario General de Acuerdos y a otro la de Secretario de Estudio y Cuenta, de modo tal que puedan resolver un conflicto jurídico electoral hipotético por medio de métodos análogos a los de la justicia electoral en sentido técnico.

En el Modelo de Simulacro se resolverá, como ya hemos mencionado, un juicio para la protección de los derechos político-elec-

tales del ciudadano, mismo que se adecuará a las edades de los estudiantes de manera que se facilite su comprensión y pueda realizarse el ejercicio. Para ello, los estudiantes asistirán a varias sesiones de intercambio y realizarán varios ensayos y simulacros que permitan su enseñanza y capacitación, a fin de que, llegado el momento, puedan realizar el proyecto piloto de una manera exitosa.

VI. METODOLOGÍA

El Programa está dividido en seis grandes etapas, cada una de ellas con fases, pasos y objetivos específicos:

La Primera Etapa se concentra en todas aquellas actividades tendentes a consumar su elaboración, así como para lograr su aprobación. Dada la importancia y envergadura del Programa y para su exitosa realización, resulta imprescindible conformar un grupo de trabajo que se encargue de todos los aspectos que le son inherentes, por lo que se pretende que al finalizar esta Etapa quede constituido un Consejo Institucional, desplegado en un Comité Ejecutivo, un Comité Técnico y un Comité Operativo encargados de su diseño, planificación, coordinación, logística, ejecución, evaluación y retroalimentación.

La Segunda Etapa contempla todas las actividades para que sea posible implementar el primer Modelo de Simulacro, así como aquellas actividades que permitirán realizar el primer piloto del Modelo de Simulacro, mismo que se llevará a cabo en la Sala Superior del TEPJF en días previos o inmediatamente posteriores al 6 de julio del año 2003. Para ello se tienen contempladas cuatro fases, cada una de ellas divididas en pasos específicos: La primera fase tiene como finalidad instalar el Consejo Institucional, concluir la elaboración y dar a conocer el Programa a los Magistrados de la Sala Superior y al personal del TEPJF involucrado en el mismo. Para ello, dentro de esta fase se tiene contemplado realizar una Reunión de Información en la que se explicará el contenido del Programa y las actividades que realizará el Consejo Institucional. La segunda fase contempla la realización de sesiones de acercamiento, información y preparación que permitirán a los alumnos-objetivo familiarizarse con las actividades y trabajo que realiza el TEPJF, así como la importancia que las

mismas revisten para la vida democrática del país. La tercera fase se centra en las actividades necesarias para llevar a cabo, entre los alumnos-objetivo, la selección, entrenamiento y capacitación del “Equipo de Jóvenes Talentos” que realizarán el Modelo de Simulacro. En este caso, una vez hecha la selección de los alumnos, se pretende realizar varios ensayos y simulacros de preparación. Por último, se contempla una cuarta fase, la cual resulta vital ya que concluirá con la realización misma del primer Modelo de Simulacro en la Sala Superior del TEPJF, fase a cuya conclusión se tiene prevista la realización de un Primer Balance de Resultados que permita sopesar y documentar los avances de este esfuerzo inicial a efecto de retroalimentar el modelo para subsecuentes experiencias.

La Tercera Etapa, a su vez, está dividida en cinco fases y tiene como finalidad lograr la exportación del Modelo de Simulacro a otras instituciones de educación básica y media superior en el resto de las entidades federativas del país, a través de las Salas Regionales. Estas cinco fases prácticamente reproducen las referidas en la Segunda Etapa. Así, la primera fase buscará constituir un Consejo Institucional en cada Sala Regional y dar a conocer el PEJD al personal que se involucre en su implementación, para lo cual se prevé la realización de la respectiva Reunión de Información; una segunda fase que contempla la realización de sesiones de acercamiento, información e intercambio que permitirán a los alumnos-objetivo conocer las actividades y trabajo que realiza el TEPJF, así como la importancia que las mismas representan para la vida democrática del país; una tercera fase que se centra en las actividades necesarias para llevar a cabo, entre los respectivos grupos-objetivo, la selección, entrenamiento y capacitación del “Equipo de Jóvenes Talentos” que realizarán el Modelo de Simulacro. En este caso, una vez hecha la selección de los alumnos, se pretende realizar varios ensayos y simulacros de preparación; una cuarta fase novedosa prevé la implementación de una campaña de difusión del PEJD; por último, una quinta fase, la cual resulta vital ya que concluirá con la realización misma del Modelo de Simulacro, fase en la que se tiene previsto, también, la realización de un Reporte que permita sopesar los avances y resultados obtenidos en la dimensión regional del Programa y contrastarlo con el Reporte generado en el ámbito de la experiencia de la Sala Superior.

Por su parte, en la Cuarta y Quinta etapas se prevé la implementación del Modelo de Simulacro con las mismas características de las etapas anteriores con la diferencia de que en este caso estarán dirigidos, primero, a los estudiantes de preparatoria, y, segundo, a los estudiantes de licenciatura en derecho y otras ciencias sociales y no sociales, en la inteligencia de que si bien las fases y pasos son similares, los ensayos y entrenamiento, así como el propio Modelo de Simulacro, tendrán contenidos que sean aptos para las edades de los estudiantes.

Por último, la Sexta Etapa contempla la proyección del Programa a largo plazo, ya que se pretende exportar el Modelo de Simulacro a otros países de América Latina a través de los distintos tribunales electorales de la región contando para ello con el apoyo de distintos organismos e instituciones nacionales, regionales e internacionales.

1. Selección de las instituciones educativas participantes

Para la implementación de la segunda etapa, en la que el PEJD está dirigido a estudiantes de primaria y secundaria, deberán seleccionarse las escuelas participantes bajo el siguiente criterio:

- Se seleccionarán ocho escuelas: cuatro de carácter público y cuatro de carácter privado, que serán aquellas consideradas como representativas de los niveles educativos y estratos socioeconómicos de la entidad federativa en la que se llevará a cabo el Modelo de Simulacro. Se pretende con ello que cada una de éstas represente un distinto nivel socioeconómico, así como distintas vocaciones educativas tempranas. La pluralidad y diversidad de estudiantes contribuirá a obtener mejores resultados al poner en marcha el Modelo de Simulacro.
- De las ocho escuelas surgirán 72 alumnos, de los cuales, después de las sesiones de intercambio y de las prácticas correspondientes, con base en las modalidades de evaluación que establezca el Comité Técnico, se identificará a los 9 alumnos con el mejor perfil para integrar el EJT.
- Desde luego, otro tanto ocurrirá en la Tercera y Cuarta etapas cuando se expanda el Programa.
- Para el caso de que circunstancias imprevisibles impidieran llevar a cabo el procedimiento descrito en los puntos previos para realizar el primer ejercicio piloto de simulacro, entonces el Comité Técnico, con el visto bueno del Comité Ejecutivo, podrá optar por una alternativa pertinente, por ejem-

plo, seleccionando una escuela pública o privada que facilite la concreción del ejercicio.

Salvo la opción arriba anotada, para la Segunda Etapa del Programa, cuando el proyecto piloto se realice en el Distrito Federal, corresponderá a la Sala Superior elegir a las instituciones participantes de entre una lista que contenga a todas las escuelas registradas oficialmente. Mientras que para la Tercera Etapa, cuando participen estudiantes de primaria y secundaria de toda la República, las Salas Regionales del TEPJF con residencia en cada una de las cabeceras de las circunscripciones electorales deberán llevar a cabo la selección con base en los criterios expuestos anteriormente, a partir de una lista que comprenda las escuelas de aquellos niveles educativos de todos los estados que integran la Circunscripción. Así pues, para la Primera Circunscripción Electoral, la elección correrá a cargo de la Unidad Regional Guadalajara; la Segunda de su similar en Monterrey; la Tercera, de Xalapa; la Cuarta, del Distrito Federal y, por último, la Quinta, de Toluca. En el caso de la Cuarta Circunscripción Electoral, cuya cabecera es el Distrito Federal, la lista de las escuelas no incluirá aquellas que hayan sido seleccionadas durante la Tercera Etapa por la Sala Superior.

2. Sesiones de intercambio

La implementación del PEJD prevé la realización de sesiones de intercambio con los estudiantes seleccionados con la finalidad de explicarles qué es el TEPJF, el trabajo y actividades que desempeña y la importancia que ello tiene para la vida democrática del país. Al mismo tiempo, se pretende que el equipo técnico y operativo del TEPJF conozca y se familiarice con las experiencias comunitarias y la percepción de los estudiantes respecto del fenómeno electoral, de tal suerte que el o los casos que sustenten el simulacro a realizar sean construidos conjuntamente con los jóvenes alumnos de primaria y secundaria.

Las sesiones se realizarán tanto en las instalaciones de la Sala Superior del TEPJF como en las propias de las escuelas involucradas con el propósito de propiciar una mayor familiaridad y vinculación interinstitucional. Otro tanto ocurrirá, en las etapas subsecuentes, con las salas regionales y las instituciones educativas que se seleccionen.

3. Materiales pedagógicos

Desde luego, los materiales pedagógicos que se diseñen estarán en relación con las edades y diferentes niveles educativos a los que vayan dirigidos. La elaboración y diseño de las técnicas, dinámicas, y los materiales que se presentarán en las sesiones de intercambio correrán a cargo de la Comisión Operativa del Consejo Institucional del PEJD, en cuya preparación se buscará la asesoría y apoyo necesario de pedagogos de la Escuela Judicial del TEPJF, así como de instituciones, centros y organismos especializados en la elaboración de materiales para la educación de jóvenes, específicamente del UNICEF y el ILCE.

4. El “Equipo de Jóvenes Talentos”

El “Equipo de Jóvenes Talentos” es el nombre que se ha asignado al grupo de nueve jóvenes que realizará el Modelo de Simulacro. Para la selección de este grupo se tomarán en consideración parámetros de desempeño académico y perfil de personalidad de los aspirantes respetando en todo momento las propuestas de las instituciones educativas participantes.

Aquí cabe apuntar que en la Cuarta y Quinta etapas, en las que el PEJD estará dirigido a los estudiantes de preparatoria y de Licenciatura de Derecho y otras disciplinas, la selección se hará de manera similar.

Una vez elegidos los 72 alumnos en el caso de la Segunda Etapa, los Secretarios de Estudio y Cuenta, previamente comisionados por cada una de las Ponencias para llevar a cabo las Sesiones de Intercambio con los alumnos, con el apoyo del Comité Operativo y el visto bueno del Comité Ejecutivo, seleccionarán a los nueve alumnos que integrarán el EJT, bajo uno o los dos de los siguientes criterios:

e) Una vez finalizadas las sesiones de intercambio se realizará un examen a los alumnos y aquellos que obtengan los mejores resultados serán los elegidos.

f) Cada Secretario de Estudio y Cuenta, con base en la experiencia de las sesiones de intercambio, hará una lista de los que considere como los nueve mejores alumnos y aquellos con mayor número de puntos serán los elegidos.

Para la Cuarta y Quinta etapas en las que el PEJD estará dirigiendo a las estudiantes del tercer año de preparatoria y licenciatura, la selección del EJT se hará de la siguiente manera:

- Para la Cuarta Etapa, dirigida a los estudiantes de preparatoria y licenciatura del Distrito Federal, una vez seleccionadas las ocho escuelas participantes se pedirá a cada una de las escuelas que elijan a un alumno que las represente, en el entendido de que dicha elección deberá realizarse bajo los criterios que cada una de las escuelas considere conveniente estimando desempeño académico, perfil general del alumno y otras características, con la única salvedad de que no podrá tener ningún tipo de parentesco familiar con el personal del TEPJF. Ello dará un total de nueve alumnos que serán los que integran el EJT.
- Para la Quinta Etapa, dirigida a los alumnos de preparatoria y licenciatura de todo el país, una vez seleccionadas las nueve escuelas participantes en cada nivel, se pedirá a cada una que integre grupos de nueve alumnos para las sesiones de intercambio, de donde serán seleccionados uno por cada escuela: ello dará un total de 9 alumnos en cada nivel por cada Sala Regional, es decir, 45 alumnos en total por nivel.

Una vez hecha la selección se mandará a cada escuela participante, la lista de los alumnos que integrarán el “Equipo de Jóvenes Talentos” y se pedirá a las mismas envíen una notificación a los padres de los estudiantes que hayan sido elegidos, acompañada de una carta de felicitación previamente elaborada por la *Oficina para el PEJD*, congratulando a los padres y solicitando su apoyo para las siguientes etapas del Programa.

4.1 Entrenamiento y capacitación

A fin de lograr un mejor conocimiento sobre el contenido del Modelo de Simulacro a realizar, se destinará el tiempo necesario de entrenamiento del “Equipo de Jóvenes Talentos”. Este entrenamiento y capacitación consistirá en sesiones que los Secretarios de Estudio y Cuenta previamente comisionados darán a los estudiantes de derecho en el caso de la Segunda y Tercera etapas, y a los alumnos de preparatoria y licenciatura en los casos de la Cuarta y Quinta. Se efectuará al menos una sesión por semana, con duración aproximada de una a dos horas.

Durante las sesiones de entrenamiento y capacitación se buscará desarrollar el proceso de aprendizaje en dos formas principales: la re-

visión teórica y ejercicios prácticos. La revisión teórica se centrará únicamente en los aspectos generales e importantes del juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, mientras que los ejercicios prácticos se realizarán a partir del diseño de ejemplificaciones de violaciones al derecho de votar y ser votado, siempre adeCUANDO los ejemplos a los niveles educativos correspondientes.

4.2 Ensayos

Una vez completada la etapa de entrenamiento y capacitación se llevarán a cabo ensayos del propio Modelo de Simulacro para ir preparando y familiarizando al “Equipo de Jóvenes Talentos”. Estos ensayos consistirán en ejercicios sobre casos específicos de violaciones al derecho de votar del ciudadano y búsqueda y aplicación de la solución correspondiente. Los ensayos deberán contar en todos los casos con la supervisión de la Comisión Técnica o de la Comisión Operativa. La duración será de tres meses contemplando que se realicen dos ensayos al mes, para obtener un total de seis simulacros.

VII. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

a) TEPJF. La participación del Tribunal se contempla a través de la Coordinación de la Unidad de Asuntos Internacionales y otras instancias, tales como la Escuela Judicial Electoral, el Centro de Capacitación Judicial Electoral, la Coordinación de Comunicación Social, y las Salas Regionales del TEPJF. Los Comités Ejecutivos estarán integrados por los magistrados de las respectivas Salas, Superior y Regionales, los comités técnicos estarán integrados por los secretarios de estudio y cuenta, el titular de la Coordinación de la Unidad de Asuntos Internacionales y los titulares de las instancias administrativas del TEPJF involucradas, junto con los representantes directivos de las instituciones internacionales y de educación participantes; en tanto que los comités operativos estarán integrados por el personal administrativo de la Coordinación de la Unidad de Asuntos Internacionales y las diversas instancias internas y externas al TEPJF que participen en el programa.

b) ONU/UNICEF/PNUD. La colaboración del UNICEF resulta fundamental no sólo por ser el organismo internacional encargado del desarrollo y protección de los niños sino por la experiencia que tanto ha apoyado la mayoría de los procesos que se han realizado tanto en México como en otros países del mundo tendentes a abrir espacios para la expresión y participación de niños y jóvenes. Asimismo, en los últimos años el PNUD se ha caracterizado por otorgar asistencia técnica a los países para lograr una gobernabilidad democrática. La colaboración de ambos resulta imprescindible en la legitimación y proyección del programa a nivel internacional.

c) ILCE. Instituto cuya colaboración sería de gran utilidad dada la experiencia que posee en la elaboración de materiales pedagógicos para la educación.

d) Capel/IIDH. La participación de éste resulta vital para la coordinación del Programa en la Quinta Etapa, es decir, en lo que será la exportación del Modelo de Simulación a los distintos tribunales electorales de los países de la región latinoamericana.

e) IDEA. El apoyo de la institución al Programa le daría al mismo una gran difusión a nivel internacional.

f) IFES. La Fundación podría prestar asistencia técnica en el desarrollo de la Sexta Etapa del Programa, ya que es reconocida por promover todo tipo de iniciativas tendentes a consolidar la democracia en todos los países del mundo. Asimismo, cabe destacar que su especialidad son las cuestiones relacionadas con la participación de la sociedad civil y la justicia electoral.

g) IFE. La colaboración del IFE resulta fundamental en tanto tiene entre sus responsabilidades la de orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, así como la divulgación de la cultura democrática. El IFE se ha destacado por promover y realizar las consultas infantiles y juveniles que ha experimentado nuestro país en los últimos años. Su experiencia en la materia es de gran utilidad para el Programa por lo que su colaboración resulta imprescindible.

h) SEP. La colaboración de dicha Secretaría resulta vital para la Cuarta y Quinta Etapas del Programa, su apoyo y colaboración son vitales no sólo para la credibilidad del Programa sino para recibir una respuesta favorable por parte de las distintas escuelas del país. Su apoyo contribuiría al exitoso desarrollo del mismo.

FOMENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA POR EL EJECUTIVO FEDERAL

*Leticia AGUIAR MEUGNIOT**

Agradezco inicialmente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su amable invitación a participar en este Congreso, en que se abre un espacio para la reflexión y nos da la oportunidad de intercambiar y compartir experiencias e ideas en temas tan necesarios y apasionantes para nuestro país como es la cultura democrática.

Es indudable que nuestro país exhibe importantes avances tanto en el ámbito institucional como en la cultura política y la participación ciudadana. No obstante, debemos reconocer que aún existe un gran desconocimiento y una insuficiente vivencia de los rasgos propios de la cultura democrática entre algunos miembros de la población. Asimismo, el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos de interés público, así como en los de naturaleza colectiva y comunitaria, no es compartido en el grado que exigen los desafíos que plantea el nuevo milenio y que requiere el México que deseamos.

Si bien esta situación responde a múltiples factores y constituye una responsabilidad compartida por individuos, familias, escuelas, medios de comunicación, organizaciones sociales y civiles, líderes políticos y sociales, así como por diversas autoridades gubernamentales, el Ejecutivo Federal tiene el deber de contribuir a extender la cultura democrática entre actores políticos, servidores públicos y población en general.

* Directora de Cultura Democrática, Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación.

La gobernabilidad democrática no se da espontáneamente y entre otras condiciones, es necesario que tanto en los actores políticos como en la propia ciudadanía prevalezcan valoraciones, percepciones, actitudes, hábitos, destrezas y conocimientos que sean funcionales para la convivencia democrática, esto supone, de entrada, que haya entre los ciudadanos un conocimiento y una reflexión más seria y arraigada de los valores que dan sustento a la propia democracia.

A partir de estas consideraciones y de la convicción de que el ciudadano debe ser origen, vehículo y destino de la acción del Estado, el Ejecutivo Federal se ha propuesto fomentar la difusión de la cultura democrática y dar impulso a la participación ciudadana.

La trascendencia de estas acciones, no es un asunto menor para este gobierno, pues los compromisos que se han asumido en torno al fomento e impulso de la cultura democrática y la participación ciudadana se plasman en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en donde el C. Presidente de la República ha establecido como compromiso fundamental de su administración: difundir la cultura democrática y promover una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a los asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para la ciudadanía.

Es por ello, que la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, ha coordinado la participación de 8 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la elaboración y ejecución del *Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática*.

El *Programa Especial* propone dar vitalidad a la convivencia política y dar lugar a un gobierno de y para la gente; asimismo tiene la intención de ofrecer un soporte a las instituciones de gobierno y dar sustento a la gobernabilidad democrática; otorgando mayor dinamismo tanto al desarrollo político como al desarrollo de grupos sociales y comunidades, mediante la orientación de la energía social para atender problemas sociales y comunitarios.

Es importante que los ciudadanos sean poseedores de una cultura democrática, ya que la participación informada, responsable y crítica alienta a las instituciones democráticas a un funcionamiento más adecuado en favor de los intereses colectivos. De esta manera, los ciudadanos se convierten en los constructores de sus destinos comunitarios y se constituyen en la fuerza motora de la transformación del país.

El *Programa Especial* contempla tres vertientes para su ejecución: la obligatoria (al interior de la Administración Pública Federal), la de coordinación (con órganos constitucionales autónomos y con gobiernos locales y municipales) y la de concertación (con organizaciones sociales y civiles).

Respecto de la primera vertiente, cada una de las dependencias y entidades tiene a su cargo la ejecución de sus correspondientes líneas de acción, de las cuales se deriva la puesta en marcha de procesos y proyectos específicos.

A efecto de favorecer la ejecución del *Programa Especial* se estableció un *Comité Interinstitucional para el Fomento de la Cultura Democrática*, en el cual participan todas las dependencias y entidades involucradas.

Las diferentes dependencias y entidades ya están trabajando en la ejecución de las líneas estratégicas del *Programa Especial* en sus correspondientes ámbitos de competencia. En todos los casos se han reportado avances substanciales.

Sin embargo, por ahora únicamente quisiera mencionar algunas de las acciones más importantes que se han llevado a cabo hasta el momento por la Secretaría de Gobernación. En primer lugar el levantamiento de la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001* y la realización del Coloquio de análisis de la misma; en segundo lugar, la producción de una campaña para el fomento de la cultura democrática en radio y televisión, de cobertura nacional, y; en tercer lugar, la concertación de convenios intergubernamentales e interinstitucionales de colaboración para promover la educación cívica y la cultura democrática.

Al ciudadano corresponde desempeñar un papel activo en las democracias. Impulsar la participación ciudadana y difundir los rasgos de una cultura funcional a ella, constituye una tarea permanente de toda sociedad que aspira a vivir democráticamente.

De ahí la importancia de hacer un diagnóstico respecto de la cultura democrática y la participación ciudadana en México.

Para ello la Secretaría de Gobernación levantó en 2001 la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup 2001), para diagnosticar sistemáticamente las peculiaridades de la cultura política prevaleciente en el país”, como se plantea en una de las 19 líneas estratégicas del *Programa Especial*, se consideró necesario llevar a cabo un estudio sistemático cuya temática se cen-

trara específicamente en la cultura política y las prácticas ciudadanas de los mexicanos.

La Segob diseñó el cuestionario de la Encup 2001, que contiene 121 preguntas distribuidas en 10 áreas temáticas.

- 1) La política y los asuntos públicos;
- 2) Niveles de información y conocimiento político;
- 3) Interés de la persona por la política;
- 4) Grados de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y sociales;
- 5) Percepciones sobre la democracia;
- 6) Legalidad, tolerancia, libertad, pluralismo, diálogo y acuerdo;
- 7) Actitudes, inclinaciones y predisposiciones políticas;
- 8) Niveles de acción política, habilidades prácticas y hábitos políticos;
- 9) Participación ciudadana en organizaciones sociales y civiles; y
- 10) Participación electoral.

El diseño de la muestra y el levantamiento de la encuesta se realizaron de manera conjunta con la Encuesta Nacional del Consumidor (Enco) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La muestra de población tuvo como unidad primaria el Área Geoestadística Básica y tiene un carácter probabilístico, estratificado y por conglomerados. Los informantes, de 18 o más años, provenían de las 32 entidades federativas y en 600 localidades del país incluyendo zonas rurales. En el levantamiento, realizado en noviembre y la primera semana de diciembre de 2001, se concretaron 4,183 entrevistas, resultando una no respuesta de 17%. Este diseño se traduce en un nivel de confianza de 90% con un margen de variación absoluto de +/- 1.7 para toda la muestra.

A continuación haré un breve recuento de los resultados más relevantes arrojados por la Encup 2001. Lo que sigue es sólo una muy breve descripción de la gran cantidad de información recabada por la Encuesta.

Una primera gran área temática de la Encuesta es la valoración que tienen los individuos sobre la política y la forma como socializan la información que reciben.

Por ello, la preocupación inicial de cualquier estudio que busque definir la cultura política de un país es la forma en que se conciben sus habitantes a sí mismos. En este sentido, la Encup 2001 exploró la manera en que el individuo ve al sistema político y cómo se contempla dentro de dicho sistema. A la pregunta “¿cuál de las siguientes frases describe mejor a un ciudadano?”, una de cada cuatro personas entrevistadas optó por la frase que define a un ciudadano como el “habitante de una ciudad”, en tanto que la mitad (52%) optó por la que describe a un ciudadano como “persona con los derechos y obligaciones que las leyes de su país determinen”.

La política es ajena a la vida cotidiana de la mayoría de los mexicanos. En la Encup 2001 se preguntó la frecuencia con que los encuestados hablaron de política con personas distintas a la familia en la última semana. Sesenta y siete por ciento declaró no haber hablado de política fuera del seno familiar durante los últimos siete días. En contraste, 32% dijo haber hablado de política entre 1 y 7 días de la semana anterior.

La Constitución es la base de nuestro sistema político. En ella se definen las facultades y derechos de los ciudadanos así como los límites a la intervención del Estado. Por ello, conocerla es el principio de la vida política. Se preguntó “¿qué tanto conoce los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución?”, a la que prácticamente todos los encuestados respondieron conocerlos “poco” (60%) o “nada” (35%).

Resulta vital conocer la forma como los individuos obtienen la información que les permita tomar las decisiones que constituyen su actividad como ciudadanos. No cabe duda de que en la actualidad los medios electrónicos son la principal fuente de información política. En respuesta a la pregunta “¿por cuál medio se entera de política?”, la televisión fue mencionada en 80% de las ocasiones y la radio en 29%.

Una segunda área de interés es la valoración de los individuos sobre el sistema político en general y sobre la democracia en particular. Esto es así porque resulta necesaria una valoración positiva de la democracia para garantizar el desarrollo de la gobernabilidad democrática y, en momentos de crisis, aumentar las posibilidades de que reciba apoyo por parte de los ciudadanos.

La mayoría de los mexicanos prefiere vivir en un sistema democrático. Seis de cada 10 encuestados respondieron que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”; más de 25% de los encuestados optó por que le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario; nueve por ciento de los encuestados, sin embargo, podría preferir un gobierno autoritario a uno democrático en algunas circunstancias. Sin embargo, si gozar las libertades de la vida democrática implica vivir con ciertas presiones económicas, los resultados se matizan. 47% de los encuestados optó por que es preferible vivir con presiones económicas sin sacrificar ninguna libertad y 32% optó por sacrificar algunas libertades a cambio de vivir sin presiones económicas.

Uno de los principales valores de la democracia es la tolerancia. La verdadera prueba de ella es reconocer el derecho de personas con ideas contrarias a las propias de promover su forma de pensar. Para tratar de registrar los niveles de tolerancia de los encuestados se les preguntó si estarían de acuerdo con que saliera en televisión una persona que se sabe que dirá cosas que están en contra de su forma de pensar. Uno de cada 2 encuestados no está de acuerdo con lo anterior. Sólo 1 de cada 3 encuestados respondió afirmativamente. A mayor nivel educativo, se reportó mayor tolerancia a la promoción de opiniones distintas de la propia.

También resulta muy relevante estudiar la valoración y relación que los individuos tengan con actores y grupos políticos. Un elemento crucial que permite a las comunidades progresar es el reconocimiento por parte de sus miembros de las consecuencias de sus propias acciones. La corrupción es considerada responsabilidad tanto de políticos como de ciudadanos por 67% de los encuestados. Se observa, además, que a mayor nivel educativo, mayor es el reconocimiento de la corresponsabilidad de ciudadanos y políticos en cuanto al fenómeno de la corrupción.

En opinión de los encuestados, los actores que más influyen en la vida política del país a partir de un menú de opciones son el Presidente (77%), los partidos políticos (67%) y las grandes empresas (59%); al menos 3 de cada 10 encuestados consideran a los ciudadanos (40%), los movimientos ciudadanos (37%) y las agrupaciones ciudadanas (36%) de mucha influencia en la vida política del país.

Que a un actor se le reconozca influencia no implica que se le tenga confianza. A partir de un menú de opciones, las instituciones en las que más declararon confiar los encuestados son las iglesias (79% dijo confiar “mucho” o “algo”), el magisterio (72%) y los hospitales (64%). En cambio, instituciones con respecto a las cuales los encuestados manifestaron menor confianza son los partidos políticos (24%), las cámaras de diputados y senadores (26%) y la policía (23%). Es de destacar que el Presidente y las grandes empresas, dos de los actores que los encuestados consideraron más influyentes en la vida del país, gozan de niveles medios de confianza en su opinión (Presidente: 53%; grandes empresas: 47%).

Los ciudadanos suelen exigir cuentas y resultados a los gobiernos. En la mayoría de los casos la capacidad de respuesta de los gobiernos depende de la participación social: esa es la razón de ser de la llamada corresponsabilidad. Cuando se les preguntó a los encuestados si creían que les tocaba hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno, cuatro de cada diez (41%) consideraron que debían colaborar en la solución de dichos problemas.

Una tercera área de interés son los hábitos de participación de los individuos en actividades de beneficio colectivo.

Si la participación social en la solución de los problemas del gobierno es importante, cuando ésta ataña a la vida comunitaria resulta nodal. La población consultada por la Encup 2001 se encuentra dividida al manifestar su interés en contribuir a la solución de los problemas de su comunidad. Más de la mitad de los encuestados (54%) no identificaron un problema en su comunidad que les interese ayudar a resolver. Conforme aumenta el nivel educativo, crece el interés por participar en la solución de problemas comunitarios.

El involucramiento del ciudadano dentro de su propia comunidad es una de las bases para el funcionamiento de la democracia. La percepción de los ciudadanos sobre la importancia de la participación social es tan relevante como su comportamiento. La Encup 2001 preguntó a los mexicanos encuestados si alguna vez habían trabajado junto con otros para resolver algún problema de su comunidad. Cuatro de cada cinco nunca lo han hecho.

Al preguntar si habían realizado ya algunas de las actividades incluidas en una lista, los porcentajes de participación externados

por los entrevistados fueron reducidos. Quienes participan dicen hacerlo regularmente uniéndose a otras personas afectadas ante un problema común. Así lo manifestaron 23% de los mexicanos encuestados. Reunir firmas con los vecinos (20%) y quejarse ante las autoridades (19%) son otras de las acciones políticas más utilizadas por los encuestados. Por lo que toca a la utilidad de su participación, los encuestados consideraron que la participación política rinde frutos. La Encup 2001 muestra respecto a todo tipo de acciones, que la valoración de utilidad asignada a una acción es mucho mayor para quienes la han llevado a cabo. Aún así, quienes no han realizado cierta acción, le reconocen alguna utilidad, pero mucho menor. De ahí la importancia de incorporar a la ciudadanía la vivencia de la participación.

Organizarse con otros ciudadanos en torno a un objetivo común es otra forma de participación. 15% de los entrevistados declaró ser miembro de alguna organización social. La mayoría de los encuestados que declararon pertenecer a una agrupación social participan en organizaciones altamente jerárquicas, como las agrupaciones religiosas (37%) y los sindicatos (25%). Organizaciones horizontales como las cooperativas (4%), las organizaciones cívicas (3%) y las instituciones de beneficencia (2%), cuentan con un porcentaje menor de miembros encuestados.

Las referencias directas y la encuesta completa pueden consultarla en la página de la Secretaría de Gobernación. Estos son sólo los datos más relevantes que derivaron de este diagnóstico de la Encup.

Agradezco nuevamente la invitación al TEPJF y estoy a sus órdenes para responder cualquier duda y escuchar sus comentarios.

VOTO EN BLANCO. UNA FORMA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

*Cirla BERGER MARTÍNEZ**

El día de hoy quiero referirme al tema del voto. Como todos sabemos, la participación política se manifiesta a través de distintas formas, como son el votar, ser votado, agruparse en partidos políticos, etc.; en el caso de elegir gobernantes que representen y ejecuten la soberanía popular, esta participación se ejerce a través del sufragio.

En México como en la mayoría de los países, el voto es un derecho y un deber ciudadano, en ejercicio de la soberanía que ejerce el pueblo. Es un derecho con características muy *sui generis*, entre las que destacan el que es personal, intransferible y secreto.

En este breve ensayo comentaré algunos aspectos de lo que representa el voto en blanco en países como *Colombia, Argentina, Uruguay y España*.

COLOMBIA

Iniciaremos por Colombia, donde “el voto en blanco aparece como una opción frente a los candidatos y sus programas, bien como manifestación de inconformismo, bien como crítica o como expresión de cualquier otra razón que sustente una posición política”.¹

Para algunos colombianos, es trascendental el reivindicar la opción del voto en blanco como una alternativa viable, serviría para

* Consejera Electoral del Instituto Electoral Veracruzano.

¹ <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/6879/>

aquellos que no ven satisfechas sus expectativas en las posibilidades electorales que se les presentan. En resumen, la idea es convertir el voto en blanco en una figura política relevante.

Como *antecedente* podemos señalar que en abril de 1998, un grupo de estudiantes realizó un comunicado de prensa, señalando que estaban trabajando en torno al tema del peso político del voto en blanco, al que consideraban una opción frente a las alternativas que se presentan a los ciudadanos en una jornada electoral y le otorgaban relevancia política por ser un mecanismo de participación, dentro de una democracia. Además anexaban una dirección de correo electrónico y teléfonos para que pudiesen comunicarse con ellos.

Una parte de la población empezaba a considerar al voto en blanco, no como un acto de abstención, sino como una opción, como una expresión consciente y deliberada, como posición de rechazo al elenco actual de candidatos.

El “*Movimientos por el voto en blanco*” como se hacían llamar invitaban a presentar propuestas o programas ante la grave crisis del país, bajo el lema: ¡¡Construyamos otra opción!! Vote en blanco. Sus integrantes eran:

“Partido Comunista Colombiano
Partido Socialista de los Trabajadores
Movimiento Nacional Amor por Colombia
Propuesta Voto en Blanco
Movimiento Nuevo Milenio
Unión Patriótica
JUCO - Juventudes Comunistas
Fuerza Social y Laboral”²

El 24 de abril de 1998 se publicó en la internet por parte del mismo grupo, una carta abierta dirigida a los candidatos a la Presidencia señalándose que “El voto en blanco es una opción de aquellas personas que no se sienten representadas o que se han quedado sin opción.”³

² <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/6879/llama.htm>

³ <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/6879/carta.htm>

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

Además se invitaba “a todas las opciones que no sean elegidas en primera vuelta a adherirse al Voto en blanco como una opción de no traicionar sus ideales y hacer parte de una manifestación sin ningún color político que demuestre su interés de participar y ser tenidas en cuenta por el próximo gobierno”.⁴

Actualmente, en Colombia las alternativas en relación con el voto, para una persona que no está conforme con ninguno de los candidatos que se le presentan, se traducen en una de tres opciones:

1. Abstención. Los que creen en la democracia recomiendan como una opción el voto en blanco, para que la voz de expectativas insatisfechas tenga la posibilidad de ser escuchada.
2. Voto nulo. No se cuenta como voto válido, por lo que no es fuente de análisis en caso de ser expresión de una manifestación política.
3. Voto por contrapeso. El “voto por la opción menos mala”, aunque la legitimidad del elegido de esta manera, se ve significativamente cuestionada.

Si se logra que las manifestaciones políticas alternas se vean reunidas en el voto en blanco, “existe la posibilidad de generar un análisis profundo y sin precedentes alrededor de las causas de este fenómeno, dando vía a la proyección de sus posibles efectos”.⁵

Será sin duda interesante analizar: ¿Cuál es el peso o el impacto político que puede tener el voto en blanco?, ¿qué consecuencias políticas generaría el fenómeno de una masiva votación en blanco?

Para las *elecciones presidenciales del 2002 en Colombia*, se realizaron distintas encuestas, la última gran encuesta que se realizó antes de las mismas, arrojó los siguientes resultados “Uribe 48.2%, Serpa 27.4%, en blanco 9.4%, Noemí 8.2% y Garzón 6.1% son las predicciones de la firma Napoleón Franco”⁶ de donde se puede constatar que el voto en blanco se perfilaba como una tercera opción de la ciudadanía.

Además de los resultados mencionados se obtuvieron otros datos en la misma encuesta, como lo es la intención de votar, que confor-

⁴ *Ídem*.

⁵ <http://www.geocities.com/CapitolHill/Senate/6879/>

⁶ http://www.terra.com.co/elecciones_2002/encuestas/25-05-2002/nota58215.html

me pasaban los días y se acercaba la fecha de las elecciones, iba disminuyendo. También se encontraba el rubro de los indecisos, que podía provocar cambios de último momento en los resultados ya que en septiembre el 22.8% no sabía aún si iba a votar o no. Aunado a esto la abstención hasta mayo se encontraba situada en un 11%.

Probablemente la intención de voto se iba reduciendo, porque la gente estaba ya aburrida con el tema o daba por descontado que su voto no modificaría sustancialmente los resultados.

Por su claridad e importancia a continuación se transcribe una explicación detallada sobre el voto en blanco y su trascendencia, preparada el 5 de marzo de 2002, por el Magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia, Juan Manuel Ramírez Pérez.

“Por Juan Manuel Ramírez Pérez
Magistrado del Consejo Nacional Electoral

Entre las diversas opciones que pueden encontrar los electores en los respectivos tarjetones, está la del voto en blanco. Es necesario, sin embargo, aclarar que el voto en blanco consiste en marcar la casilla que figura en el tarjetón con esta opción electoral.

En otras palabras, votar en blanco no consiste en dejar de marcar el tarjetón porque, en este último caso, se produciría un voto que no tiene validez. También es importante precisar que no se puede marcar la casilla del voto en blanco y, a la vez, la de alguno de los candidatos que figuran, porque sería un tarjetón con dos marcas que, igualmente, invalidaría el voto.

Finalmente, cuando el elector recibe varios tarjetones porque se trata de elecciones para diversas entidades, puede votar en blanco en un tarjetón y marcar un candidato en otro tarjetón.

El voto en blanco es un voto válido y por lo tanto tiene algunas aplicaciones importantes. La primera, es que se contabiliza entre los votos que son depositados con intención de participar en las elecciones y, en consecuencia, no se pueden considerar como parte de la abstención electoral. Indica, por el contrario, una inconformidad expresa frente a los candidatos que se presentan para las respectivas elecciones.

Por otra parte, el voto en blanco se contabiliza para efectos de aplicar el cociente electoral en aquellas elecciones en las que se

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

vota por listas. Esto quiere decir que para saber quiénes son los elegidos de las listas que se inscribieron, se debe dividir el número de votos válidos (entre ellos los votos en blanco) por el número de curules a ocupar. El resultado de esta operación es el cociente electoral. Así que cuantas veces quepa un cociente en las listas determina un renglón elegido. Si quedaren curules por ocupar, se irán asignando a las listas o renglones que, sin alcanzar el cociente, tengan el mayor número de votos en orden descendente, que es lo que se conoce como residuo electoral.

En las elecciones presidenciales, el voto en blanco tiene una gran importancia para determinar si algún candidato puede resultar elegido en la primera vuelta, en la medida en que obtenga, por lo menos, el 50% más un voto de los votos válidos, es decir, de la suma de los votos por candidatos más los votos en blanco que se depositen en las urnas electorales.”⁷

ARGENTINA

En Argentina la redacción del diario *Clarín*, publicó el 24 de septiembre de 2001, un artículo por Enrique Medeot, denominado “La incógnita del voto en blanco”, donde señala que “Los sondeos anticipan un porcentaje mayor al 10%. Pero el promedio desde el 83 es bastante más bajo ya que “el promedio del voto en blanco en las nueve elecciones nacionales realizadas desde 1983 es de 3.04%, según el Centro de Estudios Nueva Mayoría. Con un máximo del 5.97% en 1995 y un mínimo del 1.43% en 1985. Hoy, en la capital, la tendencia al ‘blanquismo’ superaría con comodidad el 10%. Aunque la experiencia dice que, al votar, muchos quejosos o indiferentes cambian de opinión”.⁸

⁷ http://www.terra.com.co/elecciones_2002/abc_electoral/05-03-

⁸ <http://old.clarin.com/diario/2001/09/24/p-03901.htm>

Cirla Berger Martínez



¿A qué se le llama voto en blanco en Argentina? A que el sobre donde se coloca la boleta se encuentre vacío o contenga en su interior un papel sin inscripciones ni imagen alguna.

“Delia Ferreira Rubio, especialista en sistemas electorales, dice que son varias las razones que motivan a votar en blanco y que existen muchas maneras de interpretar el significado de esa elección. Explica que votar en blanco está considerado como una opción válida, pero las normas establecen con claridad que ‘no se computan ni para la determinación del mínimo de votos necesarios para el reparto de bancas, ni para la asignación de ellas. Por lo tanto, no se traduce en ninguna banca para ningún candidato en competencia’. Para quienes quieran castigar a los políticos queda un consuelo: como el sufragio blanco no se suma a ningún partido, no será pagado a ninguna fuerza en la elección siguiente.”⁹

En el mismo 2001 los encuestadores también descubrieron que existe un alto porcentaje de los que piensan no concurrir a ejercer su derecho al sufragio.

⁹ *Ídem.*

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

“El voto es obligatorio y las normas prevén sanciones para quienes no lo hagan. Pero las penas no se aplican: luego de cada elección, una amnistía legal perdona la falta. La politóloga Carlota Jackisch sostiene que el aumento del voto en blanco, unido al posible aumento de la abstención electoral, indicaría un crecimiento de la apatía política de la población.”¹⁰

Como sabemos, existe imposibilidad de incluir candidatos independientes aun cuando tengan conocimientos y honestidad.

Para el Código Electoral argentino existen las siguientes categorías de votos:

Válido, que abarca el voto por un candidato en específico y el voto en blanco; Impugnado (antes de emitir el voto, por un error en nombre o documento presentado por el elector, o si de alguna manera éste adelanta el sentido de su voto); y Nulo por introducir en el sobre cualquier objeto que no fuese la boleta de un partido.

La trascendencia del voto en blanco es que reduce el universo de electores y solo se dividen los porcentajes entre los partidos que obtuvieron votos directos.

En otras palabras, el voto en blanco se considera un proyecto de acción concreto, para canalizar la opinión ciudadana. Es un acto político de voluntad del elector que debe ser respetado y computado. “El voto en blanco es un acto de voluntad maduro, de quien analizó una a una todas las alternativas (“votar por el menos malo”, utilizar el “voto castigo”, etcétera), y las desechará.”¹¹

El domingo 19 de agosto de 2001, el Dr. Wenceslao Tejerina y María Susana Azzi suscribieron una carta dirigida al Presidente de la Nación Argentina Fernando de la Rúa, misma que dirigieron al Director del diario “La Nación” solicitándole su publicación. Dentro de la misma se le solicitaba someter a consulta pública algunos aspectos, entre otros:

“En hacer posible la designación de postulaciones de candidatos independientes de los partidos políticos, estableciendo reglas de cierto consenso en la circunscripción de que se trate.

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ <http://www.respublica.org.ar/VotoenBlanco/Validezdelvotoenblanco.htm>

Cirla Berger Martínez

En que el voto en blanco —considerado válido por la ley electoral— debe ser computado a todos los efectos de los socios electorales.”¹²

Recibieron la respuesta de “que la reforma del Sistema Electoral es del resorte del Honorable Congreso de la Nación y, por ende, de su competencia”.¹³

Por lo que le fue enviada una segunda carta el 5 de septiembre del mismo año, donde se le señalaba entre otras cosas:

“La necesidad de la consulta es inopinable para que de una buena vez los órganos competentes encaren reformas tendientes a una mejor selección de los representantes.”

“La consulta, como usted sabe, es un instrumento político que rectamente utilizado, no solamente acrecienta el grado de participación ciudadana (bastante diluida frente al fraccionamiento, sectorización y sectorización de los partidos políticos), sino para vencer algunas resistencias que no contemplan adecuadamente los requerimientos del bien común.”

“Envíelo al Congreso que si lo decide así no tendrá signo partidario, porque lo admitirán todos los partidos. Y si lo rechaza, usted como Presidente habrá cumplido con uno de los tantos deberes propios de su importante investidura.”¹⁴

Como antecedente remoto del voto en blanco en Argentina podemos mencionar brevemente el ejemplo de las elecciones de 1957, para convencionales constituyentes, de donde tenemos los siguientes datos: El voto en blanco obtuvo casi el 25% de la votación, no siendo superado por ninguna de las otras opciones, podemos decir que se trata de uno de los mayores triunfos del mismo. ¿Cómo se logró esto? “Juan D. Perón en el exilio desmostró su poder al votar en blanco. Las elecciones de 1957 representan uno de los hechos más curiosos de la vida política argentina: el triunfo del voto en blanco. La Revolución Libertadora había prohibido mencionar al general Perón.”¹⁵

¹² <http://www.respublica.org.ar/VotoenBlanco/cartadelectores.htm>

¹³ *Idem.*

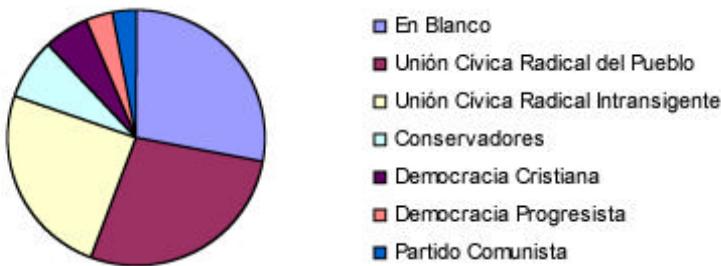
¹⁴ <http://www.respublica.org.ar/VotoenBlanco/cartaalpresidente.htm>

¹⁵ http://www.todo-argentina.net/historia/hist_elec/triunfo_del_voto_en_blanco.htm

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

Elecciones nacionales para convencionales constituyentes AÑO 1957	
PARTIDO	TOTALES
En Blanco	2,115.861 (25 %)
Unión Cívica Radical del Pueblo	2,106.524
Unión Cívica Radical Intransigente	1,847.603
Conservadores	582.589
Democracia Cristiana	420.606
Democracia Progresista	263.805
Partido Comunista	228.821

—Fecha de la elección: 28 de julio de 1957—



URUGUAY

En Uruguay, bajo el lema de: “Gane quien gane los trabajadores tendremos que luchar contra el FMI”, el Partido de los Trabajadores en Uruguay, en octubre de 1999 a través de su tribuna, en un artículo titulado “El voto en blanco. Es el único contra el FMI”, señala, entre otras cosas:

“El PT viene pronosticando que, cualquiera sea el resultado del balotaje del 28/11, cualquiera sea la conformación concreta del próxi-

Cirla Berger Martínez

mo gobierno en cuanto al reparto de ministerios y cargos en las empresas públicas, el próximo gobierno será de sometimiento nacional al FMI y de ataque a las conquistas de los trabajadores.”

“De lo que se trata es de prepararse para luchar contra el FMI y sus gobiernos en la ‘tercera vuelta’, la que empieza después de las elecciones, y en la cual van a estar enfrentados los trabajadores a los capitalistas.

Por eso el Partido de los Trabajadores llama a votar en blanco, a no depositar ninguna confianza en los candidatos del FMI, y a preparar la lucha por las reivindicaciones populares.”¹⁶

ESPAÑA

En el año 2001, en España, específicamente en la Comunidad Autónoma Vasca, se propone el voto en blanco aunque con perspectivas distintas, con el propósito de erradicar el terrorismo y lograr quitar a algunos grupos de poder que lo fomentan. Como ellos mismos señalan: “Esta campaña no quiere llamar a nadie al heroísmo sino a la resistencia cívica de toda una sociedad al terror, resistencia expresada en las urnas y en el aislamiento y rechazo hacia toda iniciativa social que venga de ese mundo.”¹⁷ Para publicitar la referida campaña utilizan como medio el internet a fin de lograr el anonimato para no verse agredidos por sus expresiones.

Bajo el lema de: “¡Si no sabes a quién votar, vota en blanco! ¡Si te sueles abstener, esta vez ve a votar!”. El criterio de algunos vascos, “el voto en blanco nos parece la opción ideal para quienes queremos expresar nuestro rechazo a los asesinatos y, al tiempo, enviar a los partidos un mensaje de insatisfacción con sus tejemanejes y su pelea por los sillones. Uno se puede abstener por indiferencia o escepticismo hacia la política, o por no reconocerse en ninguna de las opciones propuestas a la ciudadanía. Pero el voto en blanco es una actuación política positiva.”¹⁸

¹⁶ <http://www.internet.com.uy/rfernand/tribuna/tt157/vblanco.html?9>

¹⁷ <http://www.bototxuria.xoasis.com/llamamiento1.html>

¹⁸ *Idem.*

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

En un mensaje dirigido específicamente a los abstencionistas, se señala el criterio de que uno se puede abstener por muchas razones pero que en esta ocasión harían bien en realizar una contribución personal por la paz de Euskadi, ya que cuantos más sean los votantes en blanco menor será el porcentaje que obtengan y legitime a los asesinos de ETA.

De cara a los partidos políticos, se hace la aclaración de que el llamar a votar en blanco no constituye, de ninguna manera, una descalificación del sistema democrático en que se vive, sino un homenaje al valor del voto y en contra de la abstención.

De acuerdo al criterio de los promotores de la campaña a favor del voto en blanco, la repercusión que tendría el mismo en ciertos grupos de poder, se entiende desde la perspectiva de que ya no podrían “seguir envenenando la mente de cientos de adolescentes y destruir sus vidas convirtiéndoles en asesinos fanáticos”.¹⁹

Señalan que: “Necesitan también los *jauntxos* que en las elecciones les vote suficiente gente como para convencer a los futuros asesinos de que una parte importante de la sociedad les apoya. Ahí es donde queremos que este manifiesto les golpee, donde más duele. Hay que darles una lección ciudadana, ponerles en ridículo cuanto podamos y quitarles la careta para romperles el reclutamiento”.²⁰

Los *jauntxos* se equiparan a lo que nosotros conocemos como caciques.

Como podemos ver, su posición es totalmente distinta a la expresada por Colombia y Argentina, aunque con algunas coincidencias prácticas y diversa a la posición adoptada por el Partido de los Trabajadores en Uruguay.

También en España, encontramos el movimiento que se dice se ha constituido como un partido político denominado: “Escaños vacíos” cuya pretensión es lograr el voto para que los sitios que se ganen, no sean en realidad ocupados.

¿Qué es escaños vacíos?

Escaños vacíos es, formalmente, un partido político. En la práctica es una opción que permite dar cuerpo a la abstención, al voto

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ *Ídem*.

en blanco y al voto nulo. Para ello haremos exactamente lo mismo que los partidos convencionales (presentar candidaturas a las distintas elecciones) pero con diferencias sustanciales: ninguno de los candidatos de escaños vacíos que obtengan un cargo en algunas elecciones tomará posesión de tal cargo.”²¹

“Escaños vacíos se está preparando para estrenarnos electoralmente en las generales del 2000. Para ello vamos a necesitar que mucha gente permita que aparezca su nombre en una candidatura de escaños vacíos.

Escaños vacíos está formalmente inscrito con fecha 18 de junio de 1999, en el Tomo IV, folio 272 del Libro de Inscripciones del Registro de Partidos Políticos y, por lo tanto, tiene total capacidad jurídica para presentarse a las distintas elecciones que se convoquen a partir de ahora: en las generales del año 2000 (o antes, si se convocan anticipadamente) ya se podrá votar a escaños vacíos.”²²

Como es posible observar, el único requisito para ser candidato es dar el consentimiento, comprometerse a no hablar en nombre del partido “escaños vacíos” y, en su caso, comprometerse a no ocupar el sitio que en su momento ganen.

La razón de lo anterior es que de acuerdo al dicho de quienes integran este partido, al referirse a candidatos: todos prometen, nadie cumple y por tanto nadie vota. De tal forma que proponen la utilización del voto en blanco como una forma de expresión de la voluntad popular, a través de la cual se manifiesta su inconformidad con los candidatos que le son presentados.

“Con este programa electoral, Escaños Vacíos pretende paliar una pequeña e «insignificante» carencia de nuestro sistema electoral: Ellos dicen que nos representan a todos, pero en todas las elecciones el partido ganador es la abstención. El voto en blanco, en las últimas elecciones, hubiera obtenido escaño. Pero ambos son ignorados: los porcentajes de votos de los partidos se calculan descontando la abstención, el voto en blanco y el voto nulo (buena parte del cual es una expresión de protesta).

Si en las próximas elecciones sólo votara un señor, el partido al que votara este incauto hombre obtendría el 100% de los escaños.”²³

²¹ http://usuarios.lycos.es/escanos_vacios/escanos.html

²² http://usuarios.lycos.es/escanos_vacios/actual.html

²³ <http://usuarios.lycos.es/escanosvacios/>

Voto en blanco. Una forma de participación democrática

CONCLUSIONES

En las democracias modernas la soberanía política radica en el pueblo, quien la ejerce de forma indirecta a través de sus representantes, ante la imposibilidad de que la sociedad ejerza el poder, en todo su conjunto. Por medio del voto el pueblo elige y selecciona los candidatos para convertirlos en sus representantes. En nuestro sistema —como en muchos— es obligatorio votar, pero no el votar por alguien.

Como señala el Dr. Adolfo Bernardo Saravia: “Qué solución le ofrece el sistema político a un ciudadano para el ejercicio de su derecho al sufragio si éste no encuentra coincidencias con ninguno de los candidatos ni con las plataformas que ofrecen los partidos políticos. Votar por los menos malos le crea una gravísima responsabilidad al haber dado su apoyo a personas o ideas que después podrán ejercer el poder en perjuicio del bien común.”²⁴

El voto en blanco lo entendemos sencillamente como el acudir a las urnas a ejercer el derecho al sufragio, pero sin elegir ninguno de los candidatos que se nos proponen por los partidos políticos. Por tanto, es un acto político, el ejercicio de un derecho democrático, a través del cual, como ya hemos señalado, el ciudadano manifiesta su inconformidad con los candidatos que se le presentan para cubrir un cargo de elección popular o bien se muestra inconforme con las plataformas que ofrecen los partidos políticos que los proponen.

Sería conveniente analizar los efectos que tiene el voto en blanco en algunos países, a saber:

1. El que se generen curules sin cubrir en los órganos representativos. Esto significaría restar del presupuesto nacional, salarios a los cargos públicos, así como a sus asistentes y asesores: votos blancos = a menos plurinominales = a menos presupuesto.

2. Obligar a los partidos a ser más selectivos con sus candidatos.

3. El disminuir la percepción o aportes a los partidos políticos porque otra opción está participando a la par, sería una fuerza perfectamente validada para actuar en ejercicio de la soberanía.

4. El lograr modificaciones en el sistema electoral o incluso en el sistema político del país.

²⁴ <http://www.respublica.org.ar/VotoenBlanco/fundamentos.htm>

Cirla Berger Martínez

Qué mejor que una vía pacífica para hacernos notar que algunas cosas deberán adecuarse al momento que vivimos, en beneficio de una población que sea cada vez más participativa y demandante de sus derechos políticos.

Es un buen momento para analizar qué repercusión, social, política y económica tendría en nuestro país el ejercicio del voto en blanco.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y JUSTICIA ELECTORAL

*Carlos CÁRDENAS MARQUEZ**

SUMARIO: I. Reseña histórica de la democracia directa y democracia representativa; II. Fundamento de la democracia directa o participativa; III. Breve alocución de democracia directa y democracia representativa; IV. ¿Qué es la democracia directa?; V. Constitución Política del Estado de Michoacán; VI. Código Electoral del Estado de Michoacán; VII. Sistema de elección y designación de Consejeros y Magistrados Electorales en el Estado de Michoacán; VIII. ¿Por qué es necesaria la participación ciudadana en la justicia electoral?; IX. Conclusiones. Bibliografía.

I. RESEÑA HISTÓRICA DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Como todos sabemos, el término democracia proviene de las voces griegas *demos* pueblo y *cratos* poder, que significa, el poder del pueblo.

Históricamente, la democracia nació en la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo y se perfeccionó en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. La democracia griega es la que más se acerca al ideal de la democracia directa, en la que un conjunto de ciudadanos participa directamente en las decisiones relativas a los asuntos de la comunidad.

Los ciudadanos en Atenas se reunían varias veces al año para discutir los asuntos de la comunidad. La agenda de discusiones se establecía por el Comité de los 50, constituido por miembros de un

* Magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Comité de los 500, representantes a su vez, del centenar de *demes* que conformaban la ciudad. El período de los cargos públicos era de menos de dos meses en el Comité de los 50, de un año en el Comité de los 500 y su designación era por sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La deliberación entre ciudadanos constituía la base de este sistema de participación democrática y las decisiones, generalmente, eran tomadas por consenso, y en el apogeo del sistema en Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas.

En Roma se introdujo la idea del gobierno mixto, el cual representaba a diversos intereses o grupos que constituyan a la comunidad. Dicho sistema adoptó características oligárquicas, donde el compromiso formal de participación popular se traducía en una capacidad muy limitada de control.

Con la expansión del cristianismo en occidente se fue desplazando la reflexión política hacia el campo de la teología, y el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de mil años.

Durante la época medieval la participación política volvió a aparecer bajo una forma distinta, que muy poco tenía que ver con la democracia. Las monarquías europeas, urgidas por necesidades económicas, llamaban a asambleas para tratar asuntos del Estado, fundamentalmente asociados al levantamiento de impuestos y a las empresas guerreras. De esas situaciones surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos, lo que dio origen al actual Parlamento.

En Inglaterra durante el siglo XIV, el Parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a presentar estados de cuenta. Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII, con excepción de Inglaterra.

A finales de la Edad Media y durante el Renacimiento comenzaron a gestarse grandes transformaciones, las que volvieron a hacer de la participación política un importante tema de reflexión y una demanda popular, que mucho después se hizo universal.

La expresión más clara de la influencia de la Reforma en la formulación de demandas de participación popular se dio en los movimientos de los *levellers* y de los *diggers*, en la Inglaterra del siglo

XVII, que llevaron al terreno de la política la idea de igualdad de los hombres ante Dios.

En el siglo XVIII, Juan Jacobo Rousseau señaló que la representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular.

Las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII, como lo fueron la revolución inglesa de 1640 y 1688, la guerra de independencia de las trece colonias inglesas de 1776 y la revolución francesa de 1789, fortalecieron el ámbito político y nutrieron las ideas de los filósofos en la materia de esa época.

Hamilton y Madison en sus escritos publicados en *El Federalista*, reflexionaron sobre la manera de canalizar y dar vida institucional a la participación popular. La idea de la participación política se difundió rápidamente, pero aun así quedó limitada a sectores muy restringidos de la población.

El siglo XIX se caracterizó por las luchas populares al incorporar el sufragio universal a la vida política. En ese proceso de lucha por la obtención de derechos políticos nacieron los primeros partidos políticos de masas.

II. FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA O PARTICIPATIVA

En la teoría de la democracia confluyen tres grandes tradiciones de pensamiento político: a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica, de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de pocos, b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base en la cual se contrapone una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del principio y sea transmitido por delegación del superior al inferior; c) la teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente

dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república donde tiene origen el cambio característico del período prerrevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado república, antes que democracia.

De las tres formas de gobierno descritas por Montesquieu: república, monarquía, despotismo, la forma de gobierno republicana comprende tanto a la república democrática como a la aristocrática, las que casi siempre son tratadas separadamente. Pero cuando el discurso habla acerca de los principios de todo gobierno, el principio propio de la república, la virtud, es el principio clásico de la democracia y no de la aristocracia, y hasta tal punto es cierto que respecto de la aristocracia Montesquieu se ve obligado a afirmar que si “la virtud es igualmente necesaria en el gobierno aristocrático”, no es requerida “de manera igualmente absoluta”. Pero sobre todo en Rousseau, el gran teórico de la democracia moderna, el ideal republicano y el democrático coinciden perfectamente; en *El contrato social* confluyen hasta fundirse la doctrina clásica de la soberanía popular, a quien compete, mediante la formación de una voluntad general inalienable, invisible e infalible, el poder de hacer las leyes, y el ideal, no menos clásico pero renovado en la administración por las instituciones de Ginebra, de la república, la doctrina contractualista del estado basado en el consenso y en la participación de todos en la producción de las leyes y el ideal igualitario que ha acompañado en la historia a la idea republicana erguida en contra del desigualitarismo de los regímenes monárquicos y despóticos. El Estado que él construye es una democracia, pero prefiere llamarlo, siguiendo la doctrina más moderna de las formas de gobierno, “república”; más exactamente, retomando la distinción hecha por Bodino entre forma de Estado y forma de gobierno, Rousseau, mientras que llama república a la forma del estado o del cuerpo político, considera a la democracia como una de las tres posibles formas de gobierno de un cuerpo político que, en cuanto tal, o es una república o no es ni siquiera un estado sino el dominio privado de este o aquel poderoso que se ha adueñado de él y lo gobierna con la fuerza.

En la teoría marxengelsiana el sufragio universal, que para el liberalismo en su desenvolvimiento histórico es el punto de llegada del proceso de democratización del estado, constituye solamente el

punto de partida. Además del sufragio universal, la profundización del proceso de democratización por parte de las doctrinas socialistas se produce de dos modos: a través de la democracia solamente representativa y la consiguiente continuación de algunos temas de la democracia directa, y a través de la demanda de que la participación popular, y por lo tanto el control del poder desde lo bajo, se extienda de los órganos de decisión política a los de decisión económica, de algunos centros del aparato estatal a la empresa, de la sociedad política a la sociedad civil, donde se ha estado hablando de democracia económica, industrial o, por la forma de los nuevos órganos de control, conciliar y de paso del autogobierno a la autogestión.

La crítica que, por un lado, el liberalismo dirige a la democracia directa, y la crítica que, por el otro, el socialismo dirige a la democracia representativa, están inspiradas conscientemente en ciertos supuestos ideológicos que conducen a diversas orientaciones respecto de los valores últimos. A fines del siglo XIX, contra la democracia, entendida justamente en su sentido tradicional de doctrina de la soberanía popular, se fue formulando una crítica que pretendió por el contrario estar basada exclusivamente en la observación de los hechos, no ideológica, sino, al menos en el asunto, científica, por parte de los teóricos de las minorías gobernantes o, como serán llamadas luego con un nombre destinado a tener suerte, de las élites, como Ludwig, Gumplovics, Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto. Según estos escritores la soberanía popular es un ideal-límite y jamás ha correspondido ni puede corresponder de ninguna manera a una realidad de hecho, porque en todo régimen político, cualquiera que sea la “fórmula política” bajo la que los gobernantes y sus ideólogos lo representan, es siempre una minoría de personas, que Mosca llama “clase política”, la que detenta el poder efectivo.

Con esta teoría se concluye la larga y afortunada historia de las tres formas de gobierno que, como se ha visto, está en los orígenes de la historia del concepto de democracia: desde el momento en que toda sociedad, de todos los tiempos, y en todos los niveles de civilización, el poder está en manos de una minoría, no existe otra forma de gobierno que la oligárquica.

Descendiendo al nivel de las estructuras de la sociedad subyacente, Gabriel Almond ha distinguido tres tipos de democracia:

a) con una alta autonomía de los subsistemas (Inglaterra y Estados Unidos), donde por “subsistemas” se entienden los partidos, los sindicatos, los grupos de presión en general; b) con limitada autonomía de los subsistemas (la Francia de la III República, Italia después de la Segunda Guerra Mundial, la Alemania de Weimar); c) con baja autonomía de los subsistemas (México).

Junto a la noción procesal de democracia, predominantemente en la teoría política occidental y en el ámbito de la “ciencia política”, se ha ido difundiendo en el lenguaje político contemporáneo otro significado de democracia que comprende formas de régimen político, como las de los países socialistas o de los países del tercer mundo especialmente africanos, en los que no están en vigor, o no son respetadas, aun cuando están en vigor, algunas o todas las reglas por las que se llaman democráticos por larga tradición los régimen liberal-democráticos y los régimen socialdemócratas. Se llama “formal” a la primera y “sustancial” a la segunda. Formal la primera, porque está caracterizada por los llamados “universales del procedimiento”, con el empleo de los cuales se pueden tomar decisiones de diferente contenido (como demuestra la presencia de régimen liberales y democráticos junto a régimen socialistas y democráticos); sustancial la segunda, porque se refiere predominantemente a ciertos contenidos a su vez inspirados en ideales característicos de la tradición de pensamiento democrático, el igualitarismo.

III. BREVE ALOCUCIÓN DE DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

De las formas de participación popular, como lo hemos dicho con anterioridad, encontramos a la democracia directa y democracia representativa.

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de la ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes.

Sartori señala que la definición etimológica de la democracia es el gobierno o el poder del pueblo. Sin embargo, en términos concretos, la palabra “pueblo” expresa realidades muy diversas. El mismo autor identifica seis referentes distintos de la palabra en el lenguaje político: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada. Cada uno de ellos implica una definición distinta de la democracia como sistema de gobierno.

La filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a los dos términos definiciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.

La democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan de frente, donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la comunidad y no la sociedad, en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos, es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

Dentro de la filosofía política, Juan Jacobo Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa. Para él, la soberanía del pueblo, que es la base del contrato social, no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad. En ese modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. Juan Jacobo Rousseau sustituye la idea de representación no electiva por la idea de elección sin representación.

Si bien es cierto que Rousseau logra identificar un aspecto problemático de la democracia representativa, su propuesta ha sido

también ampliamente criticada. Se argumenta que su modelo de democracia sólo puede aplicarse a comunidades pequeñas y que, aun así, la práctica de esa democracia es excluyente. Se calcula que en su natal Ginebra, la que le sirvió de modelo, eran apenas unas 1,500 personas las que participaban como ciudadanos en la formulación de las leyes, de un total de 25,000.

Por otro lado, Sartori distingue entre dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política.

James Madison en *El Federalista*, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión. Para él, las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses. De hecho, considera que la existencia de intereses y de facciones constituye una amenaza para el bien común; sin embargo, es inevitable que se multipliquen en países de gran extensión. Por ello, las instituciones representativas sirven para anular a las facciones y producir un equilibrio.

En nuestros días, los argumentos que más se utilizan en defensa de la democracia representativa destacan que, en ella, la toma de decisiones cuenta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y de una serie de procesos. Así, las limitaciones a la participación, asociadas al tamaño y a la complejidad de las sociedades, pueden ser superadas. A diferencia de la democracia directa, la representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad. Así, supuestamente, las minorías tienen voz y sus derechos están mejor protegidos.

Es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e

inmediato. De lo anterior señala Hanna Pitkin, que cuando se habla de representación política se refieren a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas.

En el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o la revocación de representantes, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica. Maurice Duverger señala, que los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.

Desde nuestro punto de vista, podemos señalar que la democracia directa es la figura de participación ciudadana que no admite intermediarios, que solicita de los ciudadanos un nivel de participación cualitativamente mayor, es la democracia sin representantes, en donde los que ostentan cargos de coordinación lo hacen con el carácter de voceros o delegados de las colectividades a las que pertenecen.

IV. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA DIRECTA?

Si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

De una manera u otra, la consulta popular directa sigue vinculada al concepto de soberanía ejercido hacia adentro, cambio constitucional, o hacia fuera, declaración de independencia. Por ello, a partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, la usaron para resolver problemas de límites territoriales y de soberanía.

Por otra parte, el impulso de movimientos de carácter populista en las democracias anglosajonas de finales del siglo XIX contribuyó a que los métodos de democracia directa fueran aplicados para resolver cuestiones de índole ética, que iban más allá de las identidades partidistas, la prohibición del consumo de alcohol, por ejemplo, así como problemas de dimensión local o regional. Actualmente, la crisis de gobernabilidad de las democracias consolidadas propicia el retorno de esas corrientes populistas, y también de los reclamos para un uso más extendido de los instrumentos de la democracia directa.

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Hay autores que distinguen entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.

Otros autores señalan que la distinción entre plebiscito y referéndum no es muy clara. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma. La noción de referéndum aparece a finales del siglo XIX, aunque se llegó a utilizar en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referéndum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.

Estos autores también identifican tres instrumentos de la democracia directa. La revocación de mandato, que es la menos utilizada, señalan que es una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, como por ejemplo: un número determinado de firmas; la aprobación de los votantes; la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. El referéndum implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, por medio de la consulta directa.

Respecto a la iniciativa popular se entiende como una subcategoría del referéndum, en la cual la propuesta sometida a votación tiene su origen en el electorado. Dicha figura se ha empleado a nivel nacional en la república de Weimar, Italia y Suiza.

Thomas Cronin ha propuesto una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa, al indicar que la iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación. Finalmente, la revocación de mandato permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que debe satisfacer ciertos requisitos.

De las figuras de participación ciudadana mencionadas con mayor frecuencia por los estudiosos de la materia, las distintas modalidades del plebiscito o referéndum son las que se señalan a continuación:

1. El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular, y así deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha; tienen la responsabilidad de formular la pregunta, asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.
2. El referéndum exigido por la Constitución, que en algunos países exige ciertas medidas adoptadas por los gobiernos para que sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse, que en lo general, tales medidas son enmiendas constitucionales.
3. El referéndum por vía de petición popular, que en el presente caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos, como por

ejemplo, determinado número de firmas, la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

4. La iniciativa popular, por la cual los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En todo caso, si la medida es aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.

Los diferentes tipos de referéndum tienden a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política. Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su recolección afectan las posibilidades de utilización de este mecanismo.

Por otro lado, las instituciones donde se toman las decisiones sobre todo aquello que afecta a nuestras vidas, no están al alcance de los ciudadanos y ciudadanas, lo que produce desconfianza hacia la actividad política. Los efectos de la política clientelar se man-

tienen vivos todavía y producen desconfianza hacia la actividad política.

Por ello, se debe proponer la devolución a la ciudadanía el control del poder político, a través de su participación en la toma de decisiones y en la gestión de las políticas públicas.

V. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Michoacán establece que es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en su Constitución y en la General de la República.

Asimismo, el artículo 12 señala que la soberanía del Estado reside esencial y originalmente en el pueblo, y se ejerce por medio de los poderes públicos, en los términos que establece su Constitución.

Además, el artículo 13 indica que el Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.

En otro orden, señala que los partidos políticos son entidades de interés público; que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Además, que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

El precepto citado indica también, que la ley garantizará, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención de sufragio universal.

También indica que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que

cuenten los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

Que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la Ley. La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y desconcentrados. El órgano superior de dirección se integrará en la forma y términos que establezca la ley de la materia.

El organismo público cubrirá en su desempeño, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del Congreso del Estado, la elección a que se refiere el párrafo anterior será realizada por la Diputación Permanente.

Por otro lado, el Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

Que los Magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tri-

bunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

VI. CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

El artículo 1 del Código Electoral del Estado de Michoacán, establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en el Estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo.

También señala, que dicho ordenamiento reglamenta las normas constitucionales relativas a:

La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos; la organización, funcionamiento, derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos; y el ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.

Asimismo, el artículo 2 señala que la aplicación de las disposiciones de este Código corresponde al Instituto Electoral de Michoacán, al Tribunal Electoral del Estado y al Congreso del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Respecto a la propuesta y designación de los Consejeros y Magistrados de las instituciones electorales, el artículo 109 del Código Electoral establece, que el Instituto Electoral de Michoacán tendrá en su estructura un órgano superior de dirección, órganos ejecutivos y órganos descentralizados.

Por otro lado, el artículo 111 señala que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado es el órgano superior de dirección del que dependerán todos los órganos del Instituto y se integrará de la forma siguiente: un presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Para ello, la Comisión correspondiente del Congreso elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.

Si realizadas por lo menos dos rondas de votación no se alcanzara la mayoría requerida, la Comisión Legislativa presentará al Pleno un nuevo dictamen, y así sucesivamente, hasta que uno de

los candidatos logre la mayoría calificada; dos comisionados del Poder Legislativo; uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por la primera minoría integrante del Congreso, que deberán registrarse a más tardar cinco días antes de la instalación del Consejo General; seis consejeros electorales designados por el Congreso, conforme al procedimiento siguiente:

Cada grupo legislativo tendrá derecho a presentar candidatos en el número que resulte adecuado para hacer operante el mecanismo de elección que en este mismo dispositivo se establece. La Comisión Legislativa integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir de entre los propuestos; de la lista, la Comisión Legislativa elaborará un dictamen individual en el que se propongan las fórmulas de los consejeros electorales propietario y suplente. Con base en el dictamen se elegirá a los consejeros electorales por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; si realizadas al menos dos rondas de votación no se cubriera la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión Legislativa del Congreso deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores; y si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.

Los consejeros electorales, propietarios y suplentes durarán en su cargo hasta cuatro años, pudiendo ser reelectos; y gozarán de la remuneración que se determine en el presupuesto.

Los consejeros electorales continuarán en sus funciones aunque haya fallecido su período o el plazo para el que fueron nombrados, sin que ello implique ratificación en el cargo, mientras no sean designados quienes deban sustituirlos; un representante por partido político. Por cada representante de partido político, se acreditará un suplente; y el secretario general del Instituto y los vocales de la Junta Estatal Ejecutiva.

Tendrán derecho a voto únicamente el presidente y los consejeros electorales.

Respecto a los requisitos para ser consejero electoral, el artículo 112 indica que deberán satisfacer, entre otros, los requisitos siguientes: ser michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos; no tener menos de treinta años al día de la designación; estar inscrito en

el Registro de Electores y contar con credencial para votar; poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente y acreditar que tiene conocimientos en materia político-electoral; haber residido en el Estado durante los últimos cinco años; no desempeñar, ni haber desempeñado en los tres años inmediatos anteriores a la designación, cargo directivo nacional, estatal o municipal en algún partido político; no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación; gozar de buena reputación; y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal.

Cuando haya falta absoluta de un consejero electoral propietario o suplente, se comunicará al Congreso del Estado, para que éste provea lo necesario para la sustitución.

VII. SISTEMA DE ELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN MICHOACÁN

La Constitución Política del Estado de Michoacán y el Código Electoral del Estado en cita, establecen que el Tribunal Electoral del Estado será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Electoral del Estado tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral y sólo podrán ser modificadas o revocadas, en su caso, por el colegio electoral.

Los Magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala la Constitución del Estado para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia.

Por otro lado, el artículo 112 del Código Electoral del Estado señala que los consejeros electorales deberán satisfacer, entre otros, los

requisitos siguientes: ser michoacano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, no tener menos de treinta años al día de la designación; estar inscrito en el Registro de Electores y contar con credencial para votar; poseer, preferentemente, título profesional o formación equivalente, y acreditar que tiene conocimientos en materia político-electoral; haber residido en el Estado durante los últimos cinco años; no desempeñar, ni haber desempeñado en los tres años inmediatos anteriores a la designación, cargo directivo nacional, estatal o municipal en algún partido político; no haber sido candidato a cargo alguno de elección popular en los cinco años anteriores a la designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que merezca pena corporal.

Asimismo, el artículo 201 del citado ordenamiento establece que el Tribunal Electoral del Estado es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; el cual es competente para conocer y resolver los recursos de apelación, reconsideración, y en casos de excepción el de revisión; así como del juicio de inconformidad.

El Tribunal Electoral del Estado se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, equidad y profesionalismo.

El Pleno, las Salas Unitarias y Colegiadas de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado, deberán ser instaladas e iniciar sus funciones a más tardar ciento treinta y cinco días antes de la elección. El Tribunal Electoral se integrará con siete magistrados numerarios y tres supernumerarios nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso del Estado, a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

El Supremo Tribunal de Justicia del Estado, durante el mes de febrero del año que corresponda, deberá emitir una convocatoria pública, bajo los lineamientos y criterios que determine el Pleno, para los aspirantes a integrar el Tribunal Electoral del Estado.

La Presidencia del Supremo Tribunal de Justicia tendrá la facultad de verificar, en todo momento, la información que los aspirantes hubieren proporcionado, dando cuenta al Pleno en su caso.

El Supremo Tribunal de Justicia, por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, recibirá las solicitudes y documentos dentro de los diez días siguientes de la emisión de la convocatoria respectiva.

A más tardar el último día del mes de marzo del año respectivo, el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, considerando únicamente a los aspirantes que cumplan con los requisitos que marca la Constitución del Estado, el presente Código y la convocatoria respectiva, elaborará una relación que contendrá los nombres de los aspirantes y los de aquellos que proponga el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de entre quienes integren el padrón del Poder Judicial del Estado, lo cual será en por lo menos tres veces el número de magistrados electorales a elegir. Las propuestas serán presentadas al Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado, quien las turnará a la comisión correspondiente, misma que presentará el dictamen en el que se funde y proponga la designación de los integrantes del Tribunal Electoral.

Respecto a la designación del presidente del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el artículo 202 indica que fungirá como presidente del Tribunal, el magistrado numerario que designe el Pleno del Tribunal Electoral, éste durará en el cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser reelecto.

Acerca de los requisitos para ser magistrado electoral, el artículo 203 ordena que se deberán cumplir los requisitos que la Constitución Política del Estado exige para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, entre otros: no ser ministro de ningún culto religioso; no tener ni haber tenido en los últimos cinco años, cargo alguno de elección popular; y no desempeñar ni haber desempeñado en los últimos cinco años en partido político, cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal, ni haber sido postulado como candidato a cargo de elección popular.

En relación con la duración del encargo a puestos de los magistrados electorales, el artículo 204 dispone que los magistrados serán designados para ejercer sus funciones para dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser reelectos.

VIII. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA JUSTICIA ELECTORAL?

A manera de análisis, podemos señalar que la participación ciudadana en los procesos electorales se vive en el trabajo de los funciona-

rios de casilla. Sostenemos que eso no basta, sino que hay que implicar a la sociedad, en la medida de lo posible, en las propuestas libres de partidismo, del nombramiento de magistrados en los tribunales electorales y consejeros en las instituciones de las materias respectivas.

Lo anterior tiene su fundamento, aparte de las razones constitucionales, en razones de carácter político y social que implican un sistema de democracia directa, que sirve en todo caso, para suplir las deficiencias naturales de la democracia representativa.

Con la participación ciudadana de propuestas en cuestiones electorales ante el Tribunal Superior de Justicia respectivo, se pretende que los principales actores en materia de impugnación que son los partidos políticos, no participen ni en el nombramiento ni en la designación de los funcionarios electorales en los organismos anteriormente referidos, para que la transparencia del funcionamiento de éstos y su autonomía quede fuera de toda duda. Aquí habría que agregar que los organismos electorales deben estar fuera de toda influencia de la correlación de fuerzas que se establezca en los congresos respectivos, para lo cual es necesario que los términos de los cargos para los funcionarios electorales sean siempre superiores a dos legislaturas, descartando de entrada que al cambio de legislatura se den cambios en los organismos electorales. Lo anterior, como una medida más que robustezca el sistema electoral autónomo e independiente.

La designación de los funcionarios electorales que haga el Tribunal Superior de Justicia respectivo, a propuesta de la ciudadanía, se concibe de tal manera en virtud de que el Tribunal de Justicia no será nunca un impugnante electoral en los organismos de elecciones.

IX. CONCLUSIONES

1a. Que las propuestas de elección a consejeros y magistrados electorales la hagan las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sin vínculo partidista, tales como las universidades, asociaciones de abogados, escuelas de derecho, etc., a través de convocatoria pública, emitida en los principales diarios de circulación de la entidad, en los órganos informativos oficiales del Estado y en el *Diario Oficial de la Federación*.

2a. Que las propuestas se hagan ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado, donde los interesados deberán acreditar los requisitos que la Constitución local exige para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia respectivo, debiendo garantizarse la igualdad de oportunidades entre los aspirantes.

3a. Que la organización del proceso de selección y elección de los consejeros y magistrados electorales se realice a través del método de insaculación, organizada por una comisión de elección, y llevada a cabo en forma directa por los propios aspirantes, de manera pública y certificada por notario.

4a. Se propone la reforma de los párrafos doce, dieciséis y dieciocho del artículo 13 de la Constitución del Estado de Michoacán, de la manera siguiente:

LEGISLACIÓN ACTUAL

ARTÍCULO 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, como previene el pacto federal.

Párrafo doce: "...Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".

PROPIUESTA

ARTÍCULO 13. El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular **y participativo** como previene el pacto federal.

Párrafo doce: "...Los consejeros **electorales** del órgano superior de dirección, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el **método de insaculación, directamente por los propios interesados. La lista se integrará por todos los aspirantes que cubran los requisitos que la ley señala, contando con el recurso de apelación al ser excluido de la lista, en su caso, mismo que será resuelto por el Tribunal Superior de Justicia**

del Estado en un término de setenta y dos horas, en forma definitiva e inatacable.

Párrafo dieciséis “...El Tribunal Electoral del Estado, será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, garantizarán su debida integración.

Párrafo dieciocho: “...Los magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser designado Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia”.

Párrafo dieciséis: “...El Tribunal Electoral del Estado, será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. **El Tribunal Superior de Justicia del Estado y las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sin vínculo partidista**, garantizarán su debida integración”.

Párrafo dieciocho: “...Los magistrados del Tribunal, los cuales serán independientes y responderán al mandato de la ley, deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser **electo** Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; serán electos **a través del método de insaculación, a propuesta de las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, tales como universidades, asociaciones de abogados, escuelas de derecho, etc., por convocatoria publica, sin vínculo partidista, en forma directa por los propios aspirantes, de manera pública y certificada por Notario**. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.

5a. Se propone la reforma de las fracciones I y III del artículo 111 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en la forma siguiente:

LEGISLACIÓN ACTUAL

Artículo 111. El Consejo General es el órgano superior de dirección del...

I. Un Presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Para ello, la Comisión correspondiente del Congreso, elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.”...

III. Seis consejeros electorales designados por el Congreso, conforme al procedimiento siguiente:

a) Cada grupo legislativo tendrá derecho a presentar candidatos en el número que resulte adecuado para hacer operante el mecanismo de elección que en este mismo dispositivo se establece. La Comisión Legislativa, integrará una lista de candidatos hasta por el doble del nú-

PROPUESTA

Artículo 111. El Consejo General es el órgano superior de dirección del ... “

I. Un Presidente que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los **consejeros integrantes del Consejo General**. Para ello, **una Comisión de elecciones integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, elaborará dictamen individual por cada uno de los propuestos.”...

III. Seis Consejeros electorales **electos por una comisión de elecciones integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado**, conforme al procedimiento siguiente:

a) Las organizaciones relacionadas con la materia jurídica, sociales, culturales, académicas, etc., sin vínculo partidista, propondrán los candidatos, previa convocatoria pública, emitida en los principales diarios de la entidad, órganos oficiales del Estado y en el Diario Oficial de la

mero a elegir de entre los propuestos”;

b) De la lista, la Comisión Legislativa, elaborará un dictamen individual en el que se proponga las fórmulas de los consejeros electorales propietario y suplente. Con base en el dictamen se elegirá a los consejeros electorales por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes;

c) Si realizadas al menos dos rondas de votación no se cubriera la totalidad de los consejeros a elegir, la Comisión Legislativa del Congreso, deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores; y

d) Si aún quedaran pendientes fórmulas de consejeros electorales por designar, se procederá a nombrarlos en el Congreso mediante insaculación, de las propuestas iniciales de los grupos legislativos.

Federación. Una Comisión integrada por miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado, presentará la lista de candidatos, de la cual, los mismos aspirantes, en forma pública, harán la elección a través del método de insaculación, certificada por Notario.

b) (derogada)

c) (derogada)

d) Si aún quedaran... (derogado el primer párrafo)

6a. Las propuestas en el presente trabajo se hacen con la única finalidad de que no haya el mínimo de duda en cuanto a conflicto de intereses atañe, respecto a la selección y elección de las autoridades electorales.

Carlos Cárdenas Márquez

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores. 12^a edición. México. 2000.

Carbonell, Miguel (coordinador). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada y concordada). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Decimoquinta edición. México. 2000.

Cárdenas Márquez, Carlos César. Artículo “Formas de democracia directa”. México. 2000.

Prud'Homme, Jean-François. “Consulta Popular y Democracia Directa”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Instituto Federal Electoral. Segunda edición. México. 2001.

Sartori, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universidad Textos. Madrid. 1997.

Schinelli, G. C. “Las formas semidirectas de la democracia en las constituciones provinciales argentinas”. Revista *La Ley*. Buenos Aires. 1978.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Yucatán.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Código Electoral del Estado de Michoacán.

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

DILEMAS ACTUALES DE LA DEMOCRACIA

*Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO**

SUMARIO: 1. Reducción del número de legisladores; 2. Eliminación o limitación del principio de representación proporcional; 3. Introducción de instrumentos de democracia directa; 4. El reforzamiento del Ejecutivo; 5. La posibilidad de las candidaturas independientes.

Una de las paradojas más claras que enfrentan los regímenes democráticos (en algunos lugares más acentuada que en otros, pero prácticamente presente en todos los sistemas políticos que han adoptado esta forma de gobierno), es la que ve a la democracia, por un lado, bien posicionada desde un punto de vista axiológico en el imaginario colectivo, pero, por otro lado, las instituciones fundamentales de la democracia moderna, es decir, el parlamento y los partidos políticos son considerados con recelo, por no decir que son incluso mal vistos.

México no es ajeno a esa tendencia, todo lo contrario. Un par de recientes estudios que tuvieron la finalidad de evaluar la situación de la cultura política en nuestro país, uno realizado por el IFE en 1999 y el otro, más nuevo, elaborado por la Secretaría de Gobernación en el año 2001, arrojan resultados en línea con la situación que comentamos.

Esta paradoja, que más bien entraña una verdadera y propia contradicción en términos es, en buena medida, el resultado de un pro-

* Investigador Asociado "C" de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).

fundo desconocimiento del significado y de los verdaderos alcances del concepto de democracia. Este hecho es particularmente notorio en muchos de los países recién “desembarcados” en los terrenos de la democracia, países normalmente aquejados por numerosos males —no sólo políticos, sino también, y podríamos decir particularmente, económicos y sociales—, que ven en la democracia la solución de todos ellos. Esta situación naturalmente sobre-carga de expectativas a la democracia y, en consecuencia, acarrea grandes desilusiones respecto de ella en virtud de que se le pide mucho más de lo que ésta, por definición, puede dar. Este fenómeno no puede constatarse en muchas de las realidades políticas latinoamericanas y, en general, en aquellas en donde la experiencia democrática es breve y sus instituciones son recientes.

Pero el desencanto producido por los “limitados alcances” de la democracia no es propio sólo de los países que recientemente la han adoptado como sistema de gobierno, sino también de aquellos en los cuales ésta es ya una forma de gobierno consolidada, es decir allí en donde este sistema político nació y evolucionó hacia sus formas actuales: aquellos que llamamos países de tradición democrática. El problema aquí tiene que ver, más que con las expectativas excesivas y, por ello mismo, no realizadas de esta forma de gobierno, con las que Norberto Bobbio llama las “promesas no mantenidas de la democracia”, y con situaciones propias del “desgaste” natural e histórico de la democracia.

Los países europeos y anglosajones, cuna de la democracia representativa moderna, vieron reforzado su carácter democrático al término de la Segunda Guerra Mundial, conflagración que, por cierto, puede ser considerada, tal como lo hacía Kelsen, como una confrontación entre la concepción del mundo democrática y la perspectiva autocrática. La democracia triunfó como modelo político imponiéndose (o en algunos casos reintroduciéndose) también en aquellos países en los que se habían forjado los experimentos autocráticos del fascismo y del nazismo. Bien pronto Italia, Alemania y Japón plasmaron en sus respectivas constituciones las reglas y las instituciones de la democracia y pronto se convirtieron en casos paradigmáticos de esta forma de gobierno. No obstante, hoy en día también los países de democracia consolidada enfrentan una serie de desafíos que, en

algunos casos (pienso específicamente en Italia, pero no sólo), se están traduciendo en verdaderas situaciones contrarias al espíritu y a los principios democráticos.

Fenómenos como la propagación de un espíritu discriminatorio (y antiinmigratorio), la difusión de la intolerancia a nivel nacional e internacional, la concepción de los derechos humanos no como prerrogativas del individuo sino del ciudadano, el renacimiento de una derecha antidemocrática, la creciente personalización de la política, el descrédito de los parlamentos, la crisis de los partidos políticos, el estancamiento económico mundial, la tendencial perdida de centralidad de los organismos internacionales, el combate al fanatismo con nuevos e igualmente peligrosos fanatismos, entre otros, representan algunos de los focos rojos más evidentes que, directa o indirectamente, repercuten en el funcionamiento y en los destinos de la democracia contemporánea.

Sin duda cada uno de los sistemas democráticos enfrenta problemas propios derivados de sus respectivas realidades políticas, no obstante, en la actualidad hay ciertas tendencias comunes que, en mayor o en menor medida, se están planteando (o se han planteado) en las distintas democracias a lo largo del globo. Algunas de estas situaciones constituyen verdaderos desafíos que, de no ser advertidos a tiempo y de no encontrar soluciones eficaces para resolverlos, pueden llevar a erosionar indefectiblemente el buen funcionamiento de la democracia y de dar pie a lo que alguien ha llamado ya la “democracia de la apariencia”.

Quisiera en esta oportunidad analizar algunos de esos fenómenos, los que considero son más peligrosos para el correcto ejercicio de la democracia y que agreden directamente a las dos instituciones fundamentales de la democracia representativa: el parlamento y los partidos políticos. Se trata, en gran medida, el producto de diversos lugares comunes que incluso, en ocasiones, se presentan bajo una apariencia de democraticidad pero que, en los hechos, implican graves riesgos o incluso una regresión en términos democráticos ya que erosionan directamente las bases de las dos instituciones mencionadas y que sólo un cuidadoso análisis puede poner en evidencia. Sugiero que vayamos por partes y analicemos esos fenómenos primero desde la perspectiva del órgano legislativo y después desde la de los partidos políticos.

Varias son las razones que han generado un descrédito creciente de las instituciones parlamentarias ante los ojos del ciudadano común, tanto internas, es decir, propias de la dinámica parlamentaria, como externas, producto de concepciones simplificadoras de la vida política que desestiman la lógica y el sentido de los órganos legislativos. Veamos algunas de ellas:

a) El parlamento como un órgano ineficiente e improductivo

Es un lugar común concebir a los órganos legislativos como lugares en los que “se discute mucho y se resuelve poco”, como sitios en los que luego de interminables debates se tienen nulos o magros resultados, como instituciones poco eficientes cuya improductividad, lentitud e ineficacia para tomar resoluciones contrasta con la productividad, rapidez y eficiencia que caracteriza, por ejemplo, al ejecutivo que, al ser ajeno a los “vicios” de la lógica parlamentaria, puede decidir de manera mucho más pronta y expedita.

Sin duda existen casos en los que efectivamente existe una baja “productividad” parlamentaria o incluso situaciones de “parálisis legislativa” y ello merece sin duda nuestra atención para encontrar los mecanismos necesarios para estimular un “sano” funcionamiento de nuestros parlamentos, pero también es cierto que los órganos legislativos, en la medida en que son las instancias representativas por excelencia, y en consecuencia expresan la pluralidad política de un pueblo, es decir, son los ámbitos en los que se genera la voluntad general (expresada en las leyes) de una sociedad, son, por definición, los foros institucionales en los que se contrastan concepciones diferentes, se discuten y, eventualmente, se generan consensos; y esa lógica intrínseca de los parlamentos es, inevitablemente, mucho más lenta y complicada que las decisiones ejecutivas; en efecto, no es lo mismo lograr el consenso entre una pluralidad de individuos que el “consenso de uno sólo”.

Ya Hans Kelsen había concebido al parlamento como la institución democrática por excelencia en virtud de su integración plural y de la dinámica de su funcionamiento tendiente más al compromiso que a la mera y llana imposición. La diversidad de concepciones existentes en sociedades plurales como las modernas únicamente

puede ser representada en órganos colegiados y no en instancias unipersonales. Sólo en la medida en que esto sea comprendido y valorado podrán evitarse concepciones simplistas y reduccionistas que desvirtúen, por un lado, la tendencia al consenso como mecanismo de decisión y desacrediten, por el otro, a los órganos colegiados de representación que son aquellos en los que reside el verdadero carácter democrático de un sistema político.

b) Los parlamentos, un obstáculo para la gobernabilidad

Desde mediados de los años setenta, se ha generado una idea de gobernabilidad que poco o nada tiene que ver con la democracia y que, incluso podríamos, sin demasiado esfuerzo, concebirla como un antónimo de la misma. Si por gobernabilidad entendemos, como ha ocurrido de manera difusa desde hace más de veinte años, la mera posibilidad de tomar decisiones de manera pronta, eficaz y eficiente, seguramente consideraremos a las democracias como sistemas que en poco, o en nada, coinciden con la gobernabilidad. En efecto, la calidad democrática de una decisión no tiene que ver tanto con la prontitud con la que es adoptada, sino, más bien, por el número de consensos que la misma expresa (no es casual que la “regla de oro” de la democracia sea, precisamente, la máxima según la cual *la mayoría es quien decide*). Una decisión colectiva que corresponde con el mayor número de voluntades de los sujetos a los cuales está destinada, ese es esencialmente el sentido de una decisión democrática: el máximo de libertad política y el mínimo de imposición. Por definición lograr lo anterior implica un lento y complicado proceso de generación de consensos (deberíamos decir, del máximo posible de consensos) que se traduce precisamente en la lógica parlamentaria para la adopción de decisiones.

Nadie pretende un sistema en el cual, en aras de conseguir el máximo de libertad política posible, se descuide totalmente el aspecto de eficacia y de “sana” prontitud en la toma de las decisiones. De nada nos sirve una democracia totalmente “ingobernable”; pero la gobernabilidad democrática pasa más bien por la construcción de consensos estables y duraderos. Una decisión adoptada por consen-

so, seguramente será más lenta y difícil de procesar, pero, a la larga, sin duda será más aceptada y, por ello, más estable, más eficaz.

Existen, sin duda, mecanismos institucionales que favorecen el compromiso entre los actores políticos y el gobierno y son esos mecanismos los que deben ser explorados para favorecer la eficiencia de las democracias, pero de nada nos sirven las concepciones que traducen la idea de gobernabilidad en la mera limitación de las instituciones parlamentarias reforzando, sin más, a los ejecutivos. El riesgo no sólo de erosionar, sino incluso de vaciar la democracia (de convertirla en una democracia de la apariencia) se multiplica con ese tipo de razonamientos.

c) La personalización de la política

Uno de los fenómenos que con más intensidad se están difundiendo en prácticamente todos los sistemas democráticos representativos es el de la “personalización de la política”. Este hecho que se sintetiza en la máxima de que “importan más las caras que las ideas y que los programas”, se ha visto favorecido por la creciente importancia que en tiempos recientes han venido adquiriendo los medios electrónicos de comunicación en el terreno de la contienda política. Queda claro que hoy en día un partido político que no presente sus ofertas políticas a través de la radio y de la televisión se encontrará en evidente desventaja frente a los competidores que en cambio recurran a dichos medios. La llamada “mercadotecnia política” sin duda juega un papel cada vez más importante en los destinos de los procesos electorales, pero inevitablemente conduce la contienda política a un tipo de lógica que es totalmente ajena, e incluso contraria, a la del juego que define a la democracia representativa.

Los medios masivos de comunicación, y de manera particular los electrónicos, se rigen invariablemente por las reglas del mercado y es precisamente con esas normas con las que se abordan en ellos las campañas políticas de los partidos. Por su propia naturaleza, los programas radiales y televisivos se fundan en el impacto que pueda tener en su auditorio el producto que se promociona, y sobra decir que las ideas y los proyectos políticos son “productos muy poco atractivos”. Además, por definición, los tiempos a disposición, en virtud de sus costos, son sumamente breves, por lo que termina

teniendo más peso el llamado “impacto” que sobre el espectador pueda tener la transmisión que los contenidos de la misma. Resulta pues natural que más que su ideología y más que sus programas políticos los partidos oferten en los medios electrónicos, sin más, a sus candidatos. De esta manera acaban siendo más importantes en la contienda electoral aspectos propios de la mercadotecnia publicitaria que los elementos definitorios de la democracia. Pasan a contar más el dinero invertido en la producción de la transmisión, el aspecto físico, los gestos, el lenguaje, en suma, el carisma del candidato, que el credo político, la doctrina, la opción que éste representa y las propuestas que lo diferencian de los demás.

Si tuviéramos que definir la característica propia, definitoria, de los sistemas democráticos en general sin duda tendríamos que encontrarla en la confrontación y discusión de las diferentes ideas y posturas que se tienen sobre la cosa pública y su consecuente decisión sobre las mismas. En una tradición que viene desde Aristóteles, la democracia se identifica con aquella forma de gobierno en la que las decisiones se someten al debate y al análisis colectivo. Ello forma parte incluso de la lógica de los sistemas de democracia representativa en donde los foros, los espacios de discusión pública son los órganos representativos y esa gran platea de discusión propia de las sociedades modernas que es la opinión pública. Sin duda los “spots” televisivos y radiales, por sus propias características, no son el lugar en el que la discusión que debe preceder a toda decisión colectiva en las democracias puede recrearse de manera adecuada. Una confrontación electoral basada principalmente en los medios electrónicos es sí una confrontación (una “guerra” diría en fechas recientes una publicista política), pero vaciada de todo su sentido democrático. Incluso en los debates televisivos en los que, debido a los tiempos imperantes, importan más las frases concretas y de mucho “impacto”, acaba pesando más la presencia y las capacidades oratorias de los oponentes que las ideologías y los programas políticos que sustentan.

Las soluciones que se han adoptado frente a este problema son diversas. En algunos casos se ha optado por impedir el uso de los medios electrónicos de comunicación masiva durante las campañas electorales; en otros casos existe un control por parte del Estado del acceso que los partidos tienen a esos medios; en algunos casos más no hay otra restricción para comprar tiempos televisivos y radiales

más que los topes de gasto impuestos a las campañas electorales; y por último, existen estados en los que los partidos tienen un libre e ilimitado acceso a los mismos. No quiero convertir esta intervención en un alegato en contra de los medios electrónicos de comunicación; creo que, racionalmente utilizados y regulados de manera tal que la lógica del mercado no se convierta en determinante en una materia que es de evidente interés público, los medios pueden convertirse en un importantísimo espacio para reproducir la lógica de la discusión y de la confrontación de ideas que es propia de la democracia.

Ahora bien, estos lugares comunes sobre el estado de las instituciones parlamentarias y de la contienda política se han traducido en una serie de propuestas que se han venido generalizando, en mayor o menor medida, en gran parte de los países democráticos. Se trata en general de planteamientos sugeridos tanto por académicos, como por actores sociales y por los propios partidos políticos, y aunque no constituyen aún tendencias establecidas, sí son ideas que se hacen presentes, con cada vez más frecuencia, en el debate sobre el futuro de las instituciones democráticas.

Se trata de ideas sobre las que se hace necesaria una detenida reflexión pues de su adopción depende en gran medida el tipo de sistema político que queremos y la calidad democrática, o si se quiere, el grado de democraticidad del mismo. Cinco son las propuestas que quisiera comentar, si bien de manera breve, ya que, desde mi punto de vista, encarnan peligrosas derivas antidemocráticas: la recurrente idea de reducir el número de parlamentarios; la eliminación de la representación proporcional; la introducción de instrumentos de democracia directa de manera paralela a las instancias representativas; el reforzamiento del ejecutivo; y la permisión de las candidaturas independientes. Pero analicemos cada una con más detalle.

1. REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE LEGISLADORES

Resulta cada vez más frecuente escuchar que los costos de la democracia son muy altos y que en términos de eficiencia, es decir, desde un punto de vista de productividad, los órganos parlamentarios son sumamente onerosos. De igual manera, y partiendo

de la creencia de que el logro de consensos resulta mucho más difícil en la medida en la que el número de individuos sea mayor, se ha venido consolidando el planteamiento de que una reducción del número de legisladores redundaría no sólo en una mayor eficiencia de las instancias parlamentarias, sino también en un costo menor del sistema democrático en su conjunto.

Por lo que hace al costo de funcionamiento de las democracias hay poco que decir. Efectivamente, estos sistemas suelen ser más caros si se los compara con las autocracias, pero la rentabilidad de aquellos debe medirse no en términos económicos, sino desde el punto de vista de sus beneficios en términos políticos: en el grado de libertad política de sus gobernados y la estabilidad que generan a largo plazo, principalmente. El dinero invertido en la democracia es dinero bien invertido lo que, de ninguna manera, está divorciado de una adecuada racionalización del gasto. Así, por ejemplo, costos que en un momento dado resultan indispensables para lograr introducir instituciones democráticas en un país y para garantizar su adecuado funcionamiento, a la larga pueden reducirse cuando aquellas se hayan asentado. La propuesta de reducir el número de legisladores para abaratar la democracia me parece una reducción simplista y eso sí, sumamente costosa en términos de la democraticidad del sistema político.

Por otra parte, la creencia de que un número menor de legisladores se traduciría en mejores condiciones para generar consensos, si es cierto que, en el mejor de los casos (que creo, sinceramente, son los menos), puede ser bienintencionada, también lo es que olvida que el carácter democrático de un sistema político representativo pasa precisamente, ante todo, por la propia democraticidad de su representación. Y por democraticidad de la representación debemos entender que la composición política de la sociedad se vea real y efectivamente reflejada en los órganos decisionales. Si en los órganos legislativos no está expresada la composición de las diversas orientaciones políticas de una sociedad, en su real proporción, entonces corremos el riesgo que la regla de oro de la democracia (*la mayoría decide*), en los hechos no se cumpla y eventualmente sea una minoría la que plasme su voluntad en las leyes que, por definición, obligan a todos. Y no

estoy especulando situaciones irreales o hipotéticas; los casos concretos en ese sentido son numerosos; pensemos simplemente en el actual parlamento inglés en donde, gracias a un sistema electoral mayoritario puro que inevitablemente permite el fenómeno de la sobre y subrepresentación, la opción política que generó menos del 45% de los consensos en las pasadas elecciones legislativas obtuvo casi un 65% de los escaños.

Un parlamento poco numeroso genera un grado de distorsión de la representación mayor que un órgano más numeroso. La lógica señala que el grado máximo de representación puede ser lo grado únicamente en un órgano cuyo número de individuos coincide con el número de los representados (sólo en ese caso todas las posturas políticas, sin excepción, pueden estar representadas), pero entonces ya no estaríamos hablando de una democracia representativa, sino de una democracia directa. Por otro lado, el grado mínimo de representación se presenta cuando el órgano representativo es unipersonal, es decir, una sola persona representa a todas las demás, pero entonces no estaríamos hablando ya de una democracia, sino más bien de una autocracia en donde la voluntad de uno (monarca, dictador, jefe o *Führer*) coincide con la voluntad colectiva. ¿Cuál es el justo medio? Esa es una pregunta que debe responderse caso por caso y, a fin de cuentas, depende de las necesidades y fines que se plantea una determinada sociedad en un momento dado de su historia; pero en todo caso debe tomarse en cuenta el hecho de que un órgano entre más numeroso sea, por definición, será más representativo que uno pequeño.

2. ELIMINACIÓN O LIMITACIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Este constituye una de las creencias comunes más difundidas. Son varios los casos en los que se han sustituido sistemas electorales proporcionales por mecanismos de mayoría o, en todo caso, que han visto la introducción de cuotas mayoritarias junto a las proporcionales ya existentes (el caso de Italia en 1993 es emblemático). Las razones de ese auge del sistema mayoritario son varias:

la equivocada identificación del principio de que *la mayoría elige* con la regla de la democracia de que *la mayoría decide*; la pretendida compactación de la representación política que este principio se cree que genera, frente a la fragmentación que el sistema proporcional, se dice, produce; la subsistencia de las fuerzas políticas mayoritarias y la desaparición de las fuerzas poco significativas; la consecuente reducción del fenómeno del “consociativismo” y, por último, la mayor gobernabilidad que se genera.

No pretendo hacer en este espacio un análisis de cada una de esas pretendidas ventajas del sistema mayoritario, sino simplemente una breve reflexión en torno al sistema proporcional y las ventajas democráticas que el mismo genera.

La razón de ser histórica del método proporcional (ya sea en su manifestación pura, o en su presencia conjunta con el mecanismo mayoritario en los llamados sistemas electorales mixtos) es la de representar, de la manera más fiel posible, la composición política de una sociedad en su pluralidad. Es decir, hacer que la integración de los órganos de representación coincida, en sus grandes líneas, con la diversidad de los ciudadanos representados. A diferencia de los sistemas mayoritarios (en su versión pura) los proporcionales pretenden limitar, en la medida de lo posible (a fin de cuentas toda representación implica eventualmente un grado inevitable de distorsión) los efectos de sobre y subrepresentación de las distintas fuerzas políticas (tanto en los casos en los que constituye el único principio para convertir los votos en escaños, como en los sistemas mixtos). En ello consiste su valor desde un punto de vista democrático.

Pretender eliminar, sin más, la presencia del sistema proporcional, o reducirlo a su mínima expresión (como ha sido sugerido recientemente por Giovanni Sartori pensando en el caso mexicano), para generar mayor estabilidad o gobernabilidad significa desconocer sus alcances y beneficios democráticos. Ello, además, resulta particularmente notorio en casos como el mexicano. En efecto, no debemos olvidar que la introducción de una cuota proporcional en 1977 y su posterior expansión en las reformas posteriores, constituyeron el punto de partida y, en buena medida, una de las principales causas generadoras de la democratización de nuestro sistema político.

3. INTRODUCCIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Existe una tendencia cada vez más importante a introducir y utilizar en las diversas constituciones los llamados “mecanismos de democracia directa”, es decir, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación popular del mandato. No quiero detenerme demasiado en analizar puntualmente cada una de estas figuras; simplemente voy a hacer una reflexión en torno al presunto carácter democrático de estos instrumentos.

Parto de una primera premisa, los instrumentos refrendarios pueden ser, si son utilizados con excepcionalidad y con múltiples candados y salvaguardas eficaces, útiles complementos de la democracia representativa. No obstante, el abuso y la “ligereza” en su utilización pueden acarrear peligros que pongan en riesgo la viabilidad misma de los sistemas democráticos. Como hemos visto antes, la esencia misma de la democracia se desprende de la confrontación y discusión de los distintos puntos de vista existentes en una sociedad respecto de los asuntos de interés colectivo. En línea de máxima, los instrumentos plebiscitarios no llevan aparejada esa confrontación y discusión, sino que constituyen meramente el sometimiento de ciertos asuntos a la consulta popular. Además, por su naturaleza, esos instrumentos constituyen una enorme simplificación y, en consecuencia, una distorsión de los temas sobre los que se abocan; en efecto, inevitablemente implican una reducción a sólo dos alternativas posibles: sí o no; y la complejidad de las decisiones públicas no puede ser reducida, sino en casos muy excepcionales, a esa mera disyuntiva.

Hay, además, dos problemas de suma relevancia: a) ¿quién detenta el poder de formular la pregunta que se someterá a consulta? (facultad no poco relevante, pues del modo en que ésta se plantee puede depender en gran medida el sentido de la respuesta); y b) ¿quién garantiza que el comportamiento de los medios de comunicación masiva, (de) formadores incuestionables de la opinión pública, frente a los ejercicios referendarios será imparcial? es decir, en otras palabras, que la voluntad de los ciudadanos llamada a la consulta ¿se formará de manera libre?

No olvidemos por último que la llamada democracia plebiscitaria es todo menos democracia. Se trata por el contrario de ese sistema pensado por Carl Schmitt en el que el papel del pueblo se limitaba a la mera aclamación de las decisiones de su jefe (del *Führer*, precisamente).

4. EL REFORZAMIENTO DEL EJECUTIVO

Como resultado del fenómeno de personalización de la política, por un lado, y con el objetivo de lograr una mayor gobernabilidad, ha venido creciendo la demanda de fortalecer la figura del Ejecutivo. Esta tendencia, es particularmente evidente en el México posterior al 2 de julio de 2000, es decir, en un país que, por primera vez en su historia ve a un presidente sin mayorías parlamentarias predefinidas y con una mayoría de gobiernos locales “hostiles” (es decir, en un contexto de plena normalidad democrática, vale la pena subrayarlo). Paradójicamente estos planteamientos se foman en un contexto constitucional que, por lo que hace a las (super) atribuciones del presidente, sigue sustancialmente siendo el mismo desde 1917. Lo único que ha cambiado a partir del 2000 es que ahora el titular del ejecutivo ya no cuenta con esa anormalidad de nuestro sistema político que fueron por mucho tiempo las llamadas “facultades metaconstitucionales”, pero si nos atenemos a las atribuciones constitucionales que sigue manteniendo hoy en día nuestro presidente, nos daremos cuenta que son decididamente superiores que las de su homólogo norteamericano: aquí tiene el monopolio de la acción penal, controla la resolución de los conflictos laborales, nombra, salvo contadas excepciones, a su gabinete libremente sin necesidad de la ratificación parlamentaria, entre otras (¡poca cosa!).

Nadie quiere, sería absurdo, un presidente orillado a la incapacidad para ejecutar las leyes; pero el problema no pasa por reforzar sus facultades (ya de por sí enormes), sino por la incapacidad y el desconocimiento de la manera para lograr acuerdos que caracteriza a prácticamente todos nuestros actores políticos. En dado caso lo que hay que explorar son aquellos mecanismos institucionales que induzcan, que propicien los acuerdos políticos.

5. LA POSIBILIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Esta es otra de las propuestas que con frecuencia se escuchan como una alternativa frente a la cada vez más difundida situación de “crisis de los partidos políticos”. Me limito también aquí a brevísimos comentarios. En primer lugar, si aceptamos que la “personalización de la política” constituye un verdadero problema de las democracias de nuestro tiempo, entonces la posibilidad de postular candidaturas de manera independiente de los partidos políticos, no hace otra cosa sino acentuar ese problema. En segundo lugar, el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos tiene una razón de ser; y es que los propios partidos constituyen en las democracias representativas centros de agregación de consensos en torno a proyectos políticos, es decir, respecto de maneras de concebir el ejercicio del poder, y para ello deben contar con declaraciones de principios políticos y con programas para actuarlos; en otras palabras, se trata de sumar voluntades en torno a determinados programas e ideologías. La posibilidad de que un individuo contienda en un proceso electoral como *free lancer* reduce al mínimo que la generación de consensos se dé en torno a un programa; ello ocurre más bien en torno a la figura de un líder carismático, e históricamente en muy contadas ocasiones los líderes carismáticos se identifican con los procedimientos y los valores democráticos.

En suma, estas no han querido ser sino breves reflexiones en torno a ciertos dilemas y concepciones comunes que, creo, pueden tarde o temprano erosionar las instituciones fundantes de la democracia representativa y pretenden ser, más bien, una invitación a profundizar en estos temas que hoy en día constituyen creencias difundidas que no han sido acompañadas de análisis serios y detenidos.

Permitanme una última reflexión: una democracia vigorosa y funcional pasa por el reforzamiento de todas las instituciones del Estado, y no por una mera merma de las instituciones democráticas por excelencia: los parlamentos y los partidos políticos. Se trata más bien de establecer los mecanismos que propicien y alienen la formación de consensos. A fin de cuentas es precisamente la *búsqueda del consenso* la que una importante tradición de pensamiento que va de Kelsen a Bobbio ha considerado como el elemento identificador de la democracia.

LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO MEXICANO RESIDENTE EN BAJA CALIFORNIA

*Luis Rolando ESCALANTE TOPETE**

SUMARIO: I. Introducción; II. Los derechos político electorales; III. Los derechos político electorales del ciudadano en la legislación federal; IV. Los derechos político electorales del ciudadano en la legislación del Estado de Baja California.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, dispone en su artículo 5 que:

“Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales **y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III del artículo 68** de esta Constitución. Además....”

El artículo 8, fracción IV, incisos a), c) y e) de la propia Constitución Local recoge estos derechos políticos de los habitantes del Estado. El artículo 57, párrafo quinto, de dicho ordenamiento establece:

“Corresponde al Tribunal de Justicia Electoral como máxima autoridad jurisdiccional estatal, y órgano especializado del Poder Judicial **garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales.**”

* Magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Finalmente, la norma suprema estatal en su artículo 68, párrafo cuarto, fracción III, al fijar la **competencia del Tribunal de Justicia Electoral** estatuye que, éste resolverá en forma definitiva y firme en los términos de la Constitución y de la Ley de la materia, sobre:

“III. - Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; y....”

La Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, siguiendo fielmente lo dispuesto en la Constitución General de la República y la propia de la Entidad, en su Libro Primero, Título Segundo, contiene precisamente los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado.

Esta Ley prevé, que corresponde la ejecución y aplicación de las normas contenidas en la misma, dentro de su respectivo ámbito de competencia, al Poder Legislativo, al Instituto Estatal Electoral y al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado, quienes tendrán la obligación de velar su estricta observancia y cumplimiento. Reglamenta, entre otras, las normas constitucionales relativas al sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales. En el apartado correspondiente, señala el recurso de inconformidad como el medio de impugnación idóneo para que los ciudadanos hagan valer sus derechos político electorales, estableciendo los momentos y los supuestos bajo los cuales se podrá ejercer este recurso; sin embargo, se limita inexplicablemente, a los actos y resoluciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores relativos a la inscripción en el Padrón Estatal Electoral, expedición de la Credencial Estatal de Elector o rectificación de las Listas Nominales de Electores, aun y cuando, como se demostrará, éstos son más amplios.

Considero, que la legislación electoral local no satisface el alcance jurídico, político y legal que nuestra Constitución Estatal pretendió al consagrar en su texto, la garantía a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado.

Los derechos político electorales del mexicano residente en Baja California

El ordenamiento electoral estatal, se circunscribe al derecho político electoral de votar, quedando al margen de la legislación electoral local los demás derechos político electorales, dejándolos para su atención y resolución a la legislación y autoridad jurisdiccional federal en la materia. Aun más, cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, siguiendo el espíritu de la Constitución Local establece la competencia del Tribunal de Justicia Electoral para resolver en forma definitiva y firme, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado.

Por ello, en el presente trabajo motivaré y fundamentaré la necesidad de ampliación de los supuestos en los que es procedente el recurso de inconformidad previsto en la ley de la materia, para hacer valer los derechos político electorales del ciudadano mexicano, residente en el Estado de Baja California.

II. LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES

Los derechos políticos en general no han encontrado una definición que pueda satisfacer los intereses de los estudiosos de este tema e inclusive, cuando se trata de precisar el significado de la voz, los propios diccionarios jurídicos aun los especializados no coinciden, algunos lo remiten al Derecho Constitucional, otros a derechos cívicos, otros más a derechos de los ciudadanos, lo cierto es, como lo manifiesta Luis Sánchez Agetsa, que:

“La expresión derechos políticos, corresponde a una terminología científica que no encuentra, normalmente, correspondencia en los textos escritos” (Sánchez Agetsa, Luis. Derechos y Deberes Políticos. *Diccionario Electoral*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Costa Rica. 1989, p. 228.)

Sin embargo, y al margen de su significado etimológico, no es posible negar la existencia de estos derechos, toda vez que forman parte de la naturaleza humana, y mientras no desaparezca el hombre, los derechos políticos seguirán siendo el fundamento principal para la formación y organización de cualquier sociedad y como consecuencia del Estado, independientemente de su

régimen jurídico o de su forma de gobierno. Como dice Arturo Barraza:

“... y es que el *zoon politikón* o el *homo politicus* que es el hombre, encuentra en el ejercicio de estos derechos, el elemento indispensable para su realización, tanto en lo individual como en lo colectivo. Por lo tanto, la formación de la sociedad humana no sólo es satisfacer una necesidad del hombre como ser social, sino también reconocerle los valores derivados de su propia dignidad, es decir, la inteligencia, la libertad y la sociabilidad.” (Barraza, Arturo. *Apuntes de Derecho Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 2000. Libro 1. p. 415.)

En cuanto a sus características jurídicas, no cabe duda que los derechos políticos son derechos fundamentales, es decir, aquellos que se consideran que son los mínimos e indispensables que el ser humano requiere para vivir y desarrollarse con plenitud. Esto es, aquellos que encuentran su complemento en la libertad y en la sociabilidad. Vida, libertad y sociabilidad, son elementos que en su totalidad configuran la dignidad del hombre universal y a la que todos estamos obligados a respetar, defender y salvaguardar, con independencia de las actividades a las que nos dedicamos o de las situaciones jurídicas en las cuales nos encontramos. Al efecto, habría que recordar el principio *ubi societas ibi ius*, que significa “donde hay una sociedad allí hay derecho”. Así, queda de manifiesto en el artículo 21, apartados 1 y 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, los derechos políticos en general no sólo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del artículo 35, así como el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de nuestra Carta Magna; sino también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública, es decir, con independencia de que se trate de derechos para elegir a autoridades políticas, o de ser electo, o de asociarse, o de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país. Estos derechos también protegen el ejercicio de petición y de manifestación de las ideas, ya sea en forma escrita o en forma oral.

Fiel intérprete de la Norma Suprema, la Constitución Local recoge estos postulados en su artículo 8, cuando dispone:

Los derechos político electorales del mexicano residente en Baja California

“Son derechos de los habitantes del Estado: I. Si son Mexicanos, los que concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y la presente; II. Ejercer el derecho de petición de manera respetuosa y pacífica, ...; III. ...En ningún caso los extranjeros gozarán de derechos políticos; y IV. Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes: a) Votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular en la entidad; b) Participar en los términos de esta Constitución y de la Ley en los procesos de Plebiscito y Referéndum; c) Ser votados siempre que reúnan los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes; d) ...; e) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado; así como al partido político de su preferencia o asociación de que se trate...”

En este contexto, y siguiendo a Arturo Barraza, en sus apuntes citados, podemos expresar que,

“los derechos político electorales pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual o colectivo, para que dentro de un estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público.” (*ibid.* p. 416-417.)

En consecuencia, resulta interesante preguntarnos, ¿cómo hacer valer estos derechos cuando nos son violados, cuando nos es impedido su libre y real ejercicio? Por disposición expresa de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción VII de su artículo 73 consigna:

“El juicio de amparo es improcedente:....Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.”

Sin embargo, la reforma electoral federal de 1996, elevó al texto de la Ley Suprema de la Unión la protección de estos derechos fundamentales al disponer en su artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre:

“Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.”

Como lo afirma Flavio Galván Rivera, este precepto, sin embargo, no constituye sino una garantía de eficacia de los correlativos derechos y deberes del ciudadano, incorporados al texto constitucional merced a la propia reforma, que abarca el texto de la fracción III de los artículos 35 y 36 de la Carta Magna, al disponer el primer precepto que es prerrogativa del ciudadano mexicano asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país; en la segunda disposición, el legislador Constituyente Permanente señaló que es obligación del ciudadano votar en las elecciones populares, en los términos que la ley establezca. (Galván Rivera Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1997. p. 365.)

Derivado de la reforma citada, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consignó en su Libro Tercero, el denominado: “Juicio para la Protección de los Derechos Político-ElectORALES del Ciudadano”.

Es oportuno señalar que la novedad no es absoluta, porque el derecho del ciudadano para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales, que niegan la expedición de la credencial para votar o la rectificación de la lista nominal de electores, correspondiente al domicilio del peticionario, ya lo había establecido el legislador ordinario con antelación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 17 de Septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 del propio mes y año, al crear el denominado recurso de apelación ciudadana, que sustituyó a su vez los diversos recursos administrativos de revisión y aclaración, previstos en el texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORALES de 1990.

Los derechos político electORALES como derechos fundamentales no son absolutos e ilimitados, sino que en cada uno de ellos existen limitaciones fundadas en los derechos de la colectividad. En un estado de derecho como es el nuestro, los derechos político electORALES para que tengan el carácter de derechos fundamentales, deberán encontrarse establecidos en la Norma Suprema y en el caso de las limitaciones, también deberán encontrarse, por jerarquía legislativa en la misma Constitución y en las leyes que de ella emanen.

III. LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

El tema de la justicia constitucional electoral, ha tenido entre nosotros varias etapas. Podemos identificar como la primera, y afortunadamente ya ida, era aquella en que la discusión consistía en saber si en México, debía haber o no justicia electoral. En este periodo era frecuente referir la disputa entre Vallarta e Iglesias, recurrir a las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresadas a finales del siglo antepasado, o a la interpretación de diversas fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Otra etapa, más moderna, fue aquella que empezó a plantear el problema de si los derechos políticos eran o no derechos fundamentales y, como consecuencia de ello, si éstos debían o no ser protegidos mediante mecanismos procesales. Avanzando en el tiempo, otra manera de enfrentar el problema fue atendiendo a las modalidades de establecimiento de la justicia constitucional electoral.

En cuanto empezó a ser posible revisar la legalidad de los actos electorales, la pregunta era ésta: bien, esto que ya está funcionando y funcionando bien, ¿puede o no llevarse al nivel constitucional electoral? Ciento estoy que los temas de análisis sobre esta situación fueron de derecho comparado, tratando de precisar cuáles eran los modelos existentes en el mundo para ver cuál de esos modelos se adaptaban mejor para implantarlos en el país.

La etapa en la que actualmente nos encontramos, se caracteriza por la descripción de las formas de nuestra justicia electoral. (Cossío José Ramón. Problemas de la Justicia Constitucional Electoral. *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México 1999. p. 395)

Ahora bien, si acudimos a nuestro sistema legal encontraremos diversos artículos establecidos en la Constitución General de la República, la cual reconoce a los derechos político electorales como derechos fundamentales, destacando por su importancia los artículos 30, 34, 35, 36, 38, 41, 60, 99, 116 y 122.

La Carta Magna en sus artículos 35 y 41, dispone los derechos político electorales en general, a saber:

“ARTÍCULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ...”

El artículo 41, base I, párrafo segundo, parte final, establece el derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la propia Constitución señala al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la autoridad competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre:

“Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.”

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por su parte, establece, para el caso de violación de los derechos a que se refieren los artículos citados, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, el cual procede, según el artículo 79, párrafo 1:

“...cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos ...”

Hemos afirmado que los derechos político electorales son derechos fundamentales, sobre todo si consideramos la reforma constitucional de 1996, en la que existe un avance significativo en el reconocimiento a los ciudadanos mexicanos para participar directamente en la formación y desarrollo de su propia sociedad y así seguir construyendo una comunidad política dentro de un estado de derecho.

IV. LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

José de Jesús Orozco Henríquez afirma que:

“Es frecuentemente sostenido que la constitución de un orden jurídico, para ser considerada como tal, requiere satisfacer cierto contenido. Típico de esta tendencia es el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: *“Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución”*. El desarrollo del constitucionalismo moderno, con el advenimiento de las constituciones escritas, vinculó por lo general la noción de constitución con un contenido específico: limitación del poder gubernamental, división de poderes, democracia parlamentaria, etcétera. (Orozco Henríquez, José de Jesús. *Derecho Constitucional Consuetudinario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1993. p. 15.)

En nuestro país, al conjunto de normas fundamentales que regulan la estructura y funcionamiento del estado mexicano se le ha denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por virtud del sistema federal coexisten y tiene jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad: una la central, a la que tradicionalmente se ha llamado poderes federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismas las entidades, a las que la constitución general denomina estados libres y soberanos. Ambas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan como resultado eso que constitucionalmente se denomina Estados Unidos Mexicanos. Con vista al principio de autonomía que regula la existencia y funcionamiento de los estados, no hay impedimento constitucional para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan, sin contrariarla, a la Carta Magna General. Los estados no están constreñidos a establecer como poderes únicamente los previstos o indicados en la general; pueden, según sus necesidades, crear cuantos poderes u órganos consideren indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecerles las limitaciones que consideren pertinentes, sin invadir el campo natural y propio de los órganos de existencia obligatoria. (Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Oxford University Press. Harla. México. 1998. p. 11, 486 y 487). Esta facultad reglamentaria que tienen las legislaturas de los estados, implica la posibilidad que tienen las autoridades locales de proveer todo lo relativo a éstas, la tranquilidad y prosperidad de sus habitantes y de las

instituciones, tanto públicas como privadas, que operan dentro de sus respectivos territorios.

En este sentido, y en cuanto al tema que nos ocupa, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en sus artículos 5, 8, 57 y 68 en sus partes relativas asumen lo relativo a los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en la entidad.

Así, el párrafo vigésimo segundo de su artículo 5 dispone que:

“Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la Ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y **garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación**, en los términos de la fracción III del artículo 68 de esta Constitución. Además, ...”

El artículo 8, de la propia Constitución Local, recoge estos derechos políticos de los habitantes del Estado, al establecer:

“**ARTÍCULO 8.**- Son derechos de los habitantes del Estado:

I. Si son mexicanos, los que concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen y la presente;

II. Ejercer el derecho de petición de manera respetuosa y pacífica, teniendo la autoridad la obligación de contestar en breve término; en materia política sólo ejercerán este derecho los ciudadanos mexicanos;

III. ...

IV. Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:

a) Votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular en la entidad;

b) Participar en los términos de esta Constitución y de la Ley en los procesos de Plebiscito y Referéndum;

c) Ser votados siempre que reúnan los requisitos que determina esta Constitución y las leyes;

d) Desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando la persona reúna las condiciones que exija la Ley para caso; y

e) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado; así como al partido político de su preferencia o asociación de que se trate. ...”

Cierto estoy de que es en la fracción IV, incisos del a) al e) de este artículo, donde nuestro máximo ordenamiento local, consigna los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos consagrados en la Carta Magna.

El derecho de votar. Se encuentra dispuesto en el inciso a), de la fracción y artículo en comento, para tal efecto, es necesario, previamente, haber satisfecho los requisitos a que hacen referencia los artículos 30 y 34 de la Ley Fundamental. Es decir, para que a una persona le sea reconocido jurídicamente el derecho de votar, es necesario reunir con antelación las siguientes condiciones:

- La nacionalidad mexicana;
- La calidad de ciudadano;
- Haber cumplido dieciocho años; y
- Tener un modo honesto de vivir.

El correlativo artículo 8 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California (LIPE), precisa que: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular en el Estado”.

Sin embargo, para que este derecho pueda ser ejercitado es indispensable, además, cumplir con otros requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 10 de la propia Ley Electoral del Estado, concretamente:

“ARTÍCULO 10.- Ejercerá el derecho de voto, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y esta Ley, el ciudadano mexicano, residente en Baja California que goce del pleno ejercicio de sus derechos político electorales y que además cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Tener vecindad en el Estado, con residencia efectiva de por lo menos seis meses;
- II. Estar inscrito en el Padrón Estatal Electoral, y aparecer en el Listado Nominal de Electores con imagen, y
- III. Tener Credencial Estatal de Elector.”

La naturaleza jurídica de estos requisitos podrían considerarse bajo dos aspectos: el primero, que estamos ante la presencia de simples requisitos administrativos y, el segundo, que son condicio-

nes inconstitucionales, puesto que en el artículo 35 de la Ley Suprema no se encuentran establecidos. Podemos afirmar, que los requisitos que dispone la LIPE no son inconstitucionales, puesto que la propia Constitución de la República los tiene previstos en el artículo 36, fracción III. Al contrario, como consecuencia de estos requisitos, surgen derechos político electorales a favor del ciudadano, que son:

- El derecho de estar inscrito en el catálogo general de electores;
- El derecho de estar inscrito en el padrón electoral;
- El derecho de estar inscrito en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- El derecho a la corrección o rectificación de datos; y
- El derecho a la reposición de su credencial por extravío o deterioro.

En el supuesto de que alguno de estos derechos sea violentado por la autoridad administrativa electoral, la LIPE en su Libro Octavo denominado De las Nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación, tiene previsto para tal efecto, el recurso de inconformidad, el cual en el artículo 421 establece:

“ARTÍCULO 421.- El recurso de inconformidad se podrá hacer valer:

I. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales por:

a) Los ciudadanos, para impugnar los actos o resoluciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores recaídos a: los escritos de reclamación con motivo de la negativa a la inscripción al Padrón Estatal Electoral; las solicitudes de expedición de Credencial Estatal Electoral o rectificación de las Listas Nominales de Electores; así como a los ciudadanos que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubieren obtenido oportunamente la Credencial Estatal de Elector;...

II. Durante el proceso electoral por:

a) Los ciudadanos, hasta diez días hábiles antes del día de la elección, para impugnar los actos o resoluciones de la Dirección General del Registro Estatal de Electores recaídos a las solicitudes de expedición o reposición de Credencial Estatal de Elector o rectificación de las Listas Nominales de Electores; y ...”

Por su parte, el artículo 11 del mismo ordenamiento electoral, señala los supuestos bajo los cuales no podrán ejercer el derecho

de voto los ciudadanos, el cual guarda íntima relación con el corre-
lativo 52 del Código Penal para el Estado de Baja California que
ordena:

“La pena de prisión produce la suspensión de los derechos
políticos.....Una vez que cause ejecutoria la sentencia, el órgano jurisdic-
cional comunicará al Registro Nacional de Electores la suspensión de dere-
chos políticos al reo.”

Reitero, **la legislación electoral local** no satisface el alcance jurí-
dico, político y legal que nuestra Constitución Estatal pretendió al
consagrar en su texto, la garantía a la protección de los derechos
político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de aso-
ciación y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asun-
tos políticos del Estado, toda vez que **se limita a reglamentar la
forma para hacer valer el derecho de votar**; el artículo 245 de la
Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (LOPJE), siguiendo el
espíritu de la Constitución Local establece la competencia del Tri-
bunal de Justicia Electoral para resolver en forma definitiva y firme,
las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los
derechos político electorales de los ciudadanos; sin embargo, aun y
cuando aparecen enunciados en la legislación constitucional y le-
gal local, ni la LIPE ni la LOPJE, disponen nada en específico, res-
pecto de la forma y los supuestos para hacer valer los derechos de
ser votado y de asociación y de afiliación libre y pacífica para to-
mar parte en los asuntos políticos del Estado. Por ello, insisto en la
necesidad de ampliación de los supuestos en los que es procedente
el recurso de inconformidad previsto en la ley de la materia, para
hacer valer los derechos político electorales del ciudadano mexica-
no, residente en el Estado de Baja California, de manera similar a
como se consideran en la Ley General del Sistema de Medios de
Impugnación en Materia Electoral.

El derecho a ser votado. Una de las distinciones más altas a la
que puede aspirar un ciudadano, es sin lugar a dudas, ésta que nos
ocupa. El inciso c) de la fracción IV, del artículo 8 de la Constitu-
ción del Estado, instituye este derecho siempre que se reúnan los
requisitos que determina esta Constitución y las leyes. Los cargos
de elección popular que son votados en nuestra entidad, corres-
ponden a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así
como de los Ayuntamientos.

El máximo ordenamiento local dispone en sus artículos 17 (diputados), 41 (gobernador) y 80 (municipales), las exigencias constitucionales que es necesario satisfacer para ocupar dichos cargos, estableciendo, además, las limitaciones y prohibiciones en cada caso. Por su parte, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, en sus artículos 276, 277, 278, 285 y 286, señala otros requisitos llamados “de elegibilidad”, los cuales deben cumplir los candidatos a diputados, gobernador y municipales, entre los que se encuentran el estar inscritos en el Registro Estatal de Electores y tener vigente su Credencial Estatal de Elector. Asimismo, el artículo 279 de dicha ley, dispone una serie de impedimentos para determinados funcionarios públicos. Estos impedimentos tienen como objeto proteger la imparcialidad en los procesos electorales, es decir, evitar por los medios legales al alcance el que el funcionario público pueda estar en condiciones de utilizar el cargo para obtener algún beneficio para llegar a ser diputado, municipio o gobernador.

El derecho de asociación. Este derecho se ubica en el inciso e), fracción IV del artículo 8 de la Constitución Local. Esta disposición guarda estrecha vinculación con los artículos 9 y 35 fracción III de la Carta Magna, de su lectura, podemos interpretar que el artículo 9 se refiere al derecho de asociación en sentido amplio y que forma parte de los derechos clasificados como garantías individuales; en cambio el artículo 35, fracción III, en relación con el inciso, fracción y artículo que nos ocupa, tutela el derecho de asociación en sentido estricto y se trata de derechos político electorales.

Según el *Diccionario Jurídico Espasa*, define a la figura legal de la asociación como la “Agrupación de personas dotadas de personalidad jurídica, para alcanzar un fin común”. Conforme al tema en comento, es derecho de los habitantes del Estado, “*asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado...*” esta disposición, al igual que el artículo 9 de la Ley Fundamental, también protege el derecho de asociación, con la diferencia de que la protección que brinda se establece en sentido estricto, es decir, exclusivamente en materia política y como derecho, sólo es reconocido a los ciudadanos, esto es, a los mexicanos mayores de dieciocho años y con un modo honesto de vivir. Así, con estos elementos, podemos entender por asociación, el derecho político de que dispone el ciudadano para constituir

personas morales cuyos objetivos principales sean de carácter político. No obstante, para que este derecho sea válido jurídicamente, es necesario que su ejercicio se realice en forma individual, libre y pacífica.

Entre las personas morales de carácter político reconocidas legalmente, se encuentran los partidos políticos y las agrupaciones políticas reconocidas en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Carta Magna. El artículo 9 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales estatuye:

“Es derecho de los ciudadanos residentes en el Estado organizarse en partidos políticos estatales y...”

Como limitación específica al ejercicio de los derechos de reunión y asociación política, la Constitución Federal establece, que los ministros de los cultos no tienen reconocido el derecho de asociarse con fines políticos, ni de realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. También se les prohíbe expresamente la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuya denominación contenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa. Asimismo, se les prohíbe la celebración en los templos de reuniones políticas. Al respecto se pueden consultar los artículos 130 de la Constitución General; 21 párrafo cuarto y 29 fracción I de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

El derecho de afiliación.- Este derecho del ciudadano lo encontramos en el propio inciso e), fracción IV del artículo 8 de la Constitución Local; sin embargo, considero que no es del todo afortunada su redacción, ya que lo asimila al derecho de asociación, al disponer:

“Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado; así como al partido político de su preferencia o asociación de que se trate”. Por su parte, la ley electoral local, es más atinada al señalar en su artículo 9: *“Es derecho de los ciudadanos residentes en el Estado organizarse en partidos políticos estatales y afiliarse a ellos en forma individual y libre, en los términos de esta Ley.”*

El *Diccionario Encyclopédico Ilustrado, Océano Uno*, define la afiliación como, “la acción y efecto de unir, asociar una persona a otras que forman una corporación, partido o sociedad”. En este sentido, el derecho que se tutela constitucionalmente a favor del

ciudadano, es el de asociarse con otros que forman una persona moral, llámese partido político o agrupación política.

Las formalidades en el ejercicio de este derecho, consisten en que se realice de manera libre, es decir, exento de cualquier coacción; e individualmente, para evitar el corporativismo. La Ley de Instituciones y Procesos Electorales, en su artículo 91, fracción I, impone como obligación a los partidos políticos, entre otras, el de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

En cuanto a las limitaciones concretas y específicas al ejercicio de los derechos político electorales de los ciudadanos, cabe destacar que éstas tienen como fundamento constitucional y legal el preservar los principios rectores de la función pública electoral, que son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, establecidos en los párrafos octavo y vigésimo segundo del artículo 5 de la Constitución del Estado y 1 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales.

El artículo 57, párrafo quinto de la Constitución Local establece:

“Corresponde al Tribunal de Justicia Electoral como máxima autoridad jurisdiccional estatal, y órgano especializado del Poder Judicial garantizar el cumplimiento del principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales.”

La propia norma suprema estatal en su artículo 68, párrafo cuarto, fracción III, al fijar la **competencia del Tribunal de Justicia Electoral** estatuye que éste resolverá en forma definitiva y firme en los términos de la Constitución y de la Ley de la materia, sobre:

...”III. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado; y...”

Considero que el marco jurídico normativo estatal, en cuanto a los derechos político electorales de los ciudadanos residentes en el Estado de Baja California, es propicio para ampliar y reglamentar en la ley de la materia, además del derecho de votar, los supuestos bajo los cuales se podrá interponer el recurso de inconformidad por parte de los ciudadanos para hacer valer efectivamente éstos.

Del estudio hecho a la Constitución General de la República, y atendiendo a sus principios de supremacía (art. 39), primacía (art. 128 en correlación con el 133) y rigidez (art. 135), a los cuales se acoge la propia Constitución Política del Estado y la Ley de Institu-

ciones y Procesos Electorales, así como las demás disposiciones legales aplicables en la entidad, estimo en consecuencia, que no existe impedimento constitucional ni jurídico alguno, que prohíba o limite la reforma legal que posibilite la adecuación de la ley electoral a esta aspiración.

Ampliar los supuestos de procedibilidad del recurso de inconformidad previsto en las fracciones I y II del artículo 421 de la LIPE, implica incorporar en su texto los derechos político electorales del ciudadano de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

En razón de su naturaleza, fines y objeto de impugnación, el recurso de inconformidad tratándose de ciudadanos, no deberá de tener límites en el calendario electoral, lo cual significa que procede tanto en el período intraprocedimental, ordinario y extraordinario, como en el interprocedimental.

Flavio Galván Rivera precisa:

“El aspecto temporal relevante es el plazo útil para impugnar, estrechamente vinculado al acto o resolución objeto de controversia, lo que significa que en principio, la impugnación será cronológicamente válida, siempre que se interponga dentro de los cuatro días siguientes a aquel en que el demandante tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o bien de la fecha en que sea notificado conforme a la ley, debiendo de tener en mente que durante el desarrollo de un procedimiento electoral todos los días y horas son hábiles, no así en el período interprocedimental, en el que se consideran inhábiles los sábados y domingos y los demás legalmente establecidos con esta característica (arts. 7 y 8 de la ley).

Si este requisito cronológico de procedibilidad no es satisfecho, la impugnación será notoriamente improcedente y, por ende, la demanda deberá ser desechara de plano (art. 10.1 inciso *b* de la ley) “. (Galván, *op. cit.* p. 367)

Es obvio que las fechas, en cuanto a los momentos que cita Galván Rivera, corresponden a la legislación federal, habría que adecuar los plazos en la legislación local.

Tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y conservando lo establecido en las fracciones I y II, incisos

a) del artículo 421, de la ley electoral estatal, los supuestos que se deberán incorporar a dicho numeral, son los siguientes:

- La violación al derecho político electoral de ser votado cuando, habiendo sido postulado por un partido político, se niegue al ciudadano su registro como candidato a un cargo de elección popular;
- La resolución recaída a la solicitud de registro como partido político o agrupación política estatal, formulada por ciudadanos asociados para tomar parte, en forma pacífica y en términos de esta ley, en los asuntos políticos del Estado;
- El acto o resolución de autoridad violatorio de cualquier otro derecho político electoral a que se refiere la Constitución y la ley.

Con ello, se daría plena seguridad jurídica al ciudadano, haciéndose realidad la máxima constitucional y legal de garantizar y proteger los derechos político electorales, que son derechos fundamentales.

Hay que recordar que el tema de la garantía y protección de los derechos político electorales de los ciudadanos y su regulación en la legislación de las entidades federativas, no es algo que hoy se nos ocurra, éste fue explorado en el pasado Congreso Nacional de Tribunales Electorales, celebrado en la Ciudad de México, D. F., en el mes de octubre de 2001.

A poco más de un año, de dicho congreso, y a manera de conclusión, cito nuevamente a Flavio Galván Rivera cuando afirma:

“Así se ha escrito parte de la historia de la defensa de los derechos político electorales del ciudadano y, seguramente, por el mismo sendero ha de transitar y continuar, ahora con el nuevo sistema de medios de impugnación que viene a llenar ampliamente la laguna que dejara la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral; muy pronto habrá de probar su eficacia jurídica-política-electoral este nuevo sistema impugnativo procesal para bien de los mexicanos y de la democracia.”

FUENTES CONSULTADAS

Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla. México, 1998.

Barraza, Arturo. *Apuntes de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000, Libro 1.

Cossío, José Ramón. *Problemas de la Justicia Constitucional Electoral. Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999.

Diccionario Electoral 2000. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C. México, 2000.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Océano, Uno, España, 1993.

Diccionario Jurídico Espasa. Lex, España, 2001.

Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997.

Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales. Tomo II, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Orozco Henríquez, José de Jesús. *Derecho Constitucional Consuetudinario*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1993.

Sánchez Ageta, Luis. *Derechos y Deberes Políticos*, Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Luis Rolando Escalante Topete

Código Electoral del Distrito Federal Concordado. María del Pilar Hernández,
Anastacio Cortés Galindo y Carlos C. Cárdenas, Porrúa-UNAM, México,
2001.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Penal para el Estado de Baja California.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

LA IDIOSINCRASIA COMO PRINCIPIO ORIENTADOR EN EL DERECHO ELECTORAL

*Gabriel GALLO ÁLVAREZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Derecho electoral y ciudadanía pluricultural; 1 Minorías, diversidad social y elecciones; III. Principio de idiosincrasia en el ejercicio de la función electoral (algunas consideraciones al caso mexicano); IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo plantea justificar la necesidad de tomar en cuenta el elemento de *idiosincrasia* en el ejercicio de la función electoral de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones. No tiene como fin entrar al debate filosófico sobre si la *idiosincrasia* implica entender el origen del derecho en un esquema iusnaturalista o iuspositivista, tampoco sobre el debate apasionante sobre la distinción entre reglas o principios para resolver un conflicto judicial, ni en cuanto a la aplicación de ciertos principios generales formulados en el Derecho. Se trata de argumentar exclusivamente en el plano del derecho electoral, sobre los efectos de tomar en cuenta en las decisiones electorales la *idiosincrasia* de la comunidad al emitir un acto o resolución.

De esta forma, el escrito se divide en tres partes, en la primera denominada “derecho electoral y ciudadanía pluricultural” se presenta la problemática; esto es, se explica cómo existe la necesidad —para efectos de proteger el ejercicio del voto—, de que el

* Ex Magistrado de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

juzgador observe elementos regionales o locales que en muchas ocasiones no se contemplan en la legislación, o que incluso están en franca contradicción con sus disposiciones, además, se describe el fenómeno mediante el cual las regiones están recuperando identidades propias y generando con ello diversidad.

En la segunda parte —“principio de idiosincrasia en el ejercicio de la función electoral”—, se debate sobre los alcances del concepto *idiosincrasia* para efectos de introducirlo como principio orientador de la función electoral, específicamente se describen los problemas que en México han existido para que el ciudadano alcance el pleno ejercicio de sus derechos políticos, y como la autoridad administrativa encargada de organizar los comicios como la jurisdiccional responsable de resolver controversias, basados en principios —entre ellos el de *idiosincrasia*—, muchas veces han derribado obstáculos para mantener el libre ejercicio del voto. Finalmente en las conclusiones, se destacan los ejes principales de esta discusión.

II. DERECHO ELECTORAL Y CIUDADANÍA PLURICULTURAL

Las elecciones se han manifestado como uno de los fenómenos políticos de más amplia difusión en las naciones de todo el mundo a partir de la conformación de los estados liberales después del siglo XVIII; el ejercicio republicano de la autoridad, la democracia como forma de vida, la protección a los derechos humanos, y otros tantos postulados han predominado en el discurso filosófico y se han incluido en constituciones y sistemas jurídicos en el mundo. Sin embargo, esa evolución no ha mantenido los mismos parámetros de desarrollo. En el caso de América Latina, en comparación con Europa Occidental o América del Norte, representa una región que desde su independencia no ha logrado crear un orden democrático estable.¹ Las elecciones muchas veces sólo tenían la función de

¹ Michael Krennerich desarrolla un estudio interesante sobre el tema, en el cual afirma que “los estados del cono sur, Argentina, Chile y Uruguay, fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en el subcontinente... Otros estados siguieron su ejemplo. Pero la democracia sólo logró perdurar durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela (1958). En Argentina, Brasil, así como los

confirmar las relaciones fácticas de poder, siendo un medio formal de sucesión del poder entre la clase política gobernante.

Fue hasta finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX, que en algunos estados latinoamericanos comenzaron a existir sistemas competitivos de partidos; no obstante, la competencia electoral adquirió relevancia para los ciudadanos, cuando se amplió el derecho electoral y se restringió el fraude en las elecciones, anteriormente arraigado en varios sistemas políticos de la región. Una de las razones más importantes para que el derecho electoral se presentara en la escena de la competencia política fue la pérdida de hegemonía de los grupos predominantes, ante lo cual se buscó establecer reglas del juego claras, estables y democráticas en la competencia entre partidos.²

En este contexto, el motor de desarrollo del derecho electoral en mucho ha sido la protección a los derechos políticos del ciudadano, este objetivo ha generado la construcción de normas e instituciones que persiguen la integración de los gobiernos a partir de la voluntad de los electores que van a ser sujetos de la autoridad pública, logrando con ello institucionalizar los procesos democráticos de conformación de los poderes públicos. Hasta aquí todo parece bien, sin embargo se han manifestado algunos problemas en la comprensión del concepto “ciudadano” que hacen complejo el ejercicio de sus derechos y sobre todo dividen la manera de entender la función judicial de su protección.

El punto medular de este problema, es que en un mismo sistema político, existen no sólo distintas formas de entender los derechos políticos que le corresponden a cada ciudadano, sino que el extremo es que existen diferencias irreconciliables en cuanto a tales derechos políticos, por ejemplo, en algunas comunidades aún no se

países andinos Bolivia, Ecuador y Perú se producía la alternancia de formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe hispanohablante y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a estrenarse”. KRENNERICH, Michael (1998): *Elecciones y contexto político*, en Nohlen, Dieter; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México, pp. 25-31.

² Przeworski, Adam (1986), *Some Problems in the Study of the Transition to Democracy*, en O’Donnell, G.; Schmitter, Ph.; y Whitehead, L. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, pp. 47-63.

permite el voto a la mujer, no se respeta el secreto al sufragio, sin mencionar todas las formalidades en la organización y calificación de elecciones, entre otras cuestiones. En otras palabras, el problema que enfrenta el derecho electoral en la actualidad, es que el concepto y ejercicio de la ciudadanía no es el mismo dentro de las naciones, con todo y que existen disposiciones electorales que adoptan un modelo propio de ciudadano.

Y el asunto no reside en acordar o imponer una modalidad de ciudadano y sus derechos políticos, sino en mantener la diversidad y convivencia armónica de distintas formas de socialización e integración política de tales ciudadanos. El buscar uniformar las formas de participación de las personas en su comunidad, implicaría destruir el elemento de la “diferencia”, que da sustento a la construcción de la actual democracia liberal representativa.³

En este sentido, la *democracia liberal* se conforma a partir de la construcción del espacio público a través de dos cosas: a) la participación del ciudadano en el gobierno, y b) la garantía del respeto a sus derechos, del encuentro entre la posición clásica de ciudadanía —fundada en la participación—, y la postura liberal —sustentada en la protección al individuo y sus derechos— surge este concepto de democracia liberal, entonces, cuando se atenta contra la identidad o cotidianidad del ciudadano y su entorno, definitivamente se están limitando las posibilidades democráticas de un pueblo.

Habermas enfoca perfectamente el fenómeno: “El problema se plantea en las sociedades democráticas cuando la cultura mayoritaria políticamente dominante impone su forma de vida y con ello fracasa la igualdad de derechos efectiva, de ciudadanos con otra procedencia cultural”.⁴

³ Es importante aclarar, que con esta posición sobre “la diferencia y el conflicto” como motores de la construcción de la democracia, no se adopta una solución como podría ser la de Lijphart y su propuesta de *democracia consociativa*, mediante la cual se asume que las diferencias pueden convivir si se asegura la representación equilibrada en el gobierno, de las distintas culturas en que se divide un país. Lijphart, Arend (1977), *Democracy in plural societies, a comparative exploration*, New Haven, Londres: Yale University Press, pp. 53-103.

⁴ Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro, estudios de teoría política*, Paidós Básica, Barcelona, p. 123.

Esto es grave además, porque precisamente el motor de desarrollo de las ideas y de la misma cultura se encuentra en el debate de la diferencia, en encontrar las características distintivas de las partes para nutrir y conformar un todo. El tratamiento del conflicto y su sistematización parecen dar oxígeno a las sociedades democráticas contemporáneas, las grandes verdades, las teorías irrefutables y los proyectos nacionalistas unificadores siempre han privilegiado sospechosamente a intereses autoritarios y han sido la base de acontecimientos históricos irreparables.

Como respuesta a lo anterior, recientemente ha surgido una corriente en la teoría política denominada “multiculturalismo” y “política de reconocimiento”,⁵ basada en la importancia de tomar en cuenta el pluralismo cultural como rasgo definitorio de las sociedades modernas, de los problemas planteados por la diversidad cultural y de los reclamos de los grupos minoritarios por el reconocimiento de su identidad y el acomodo de sus diferencias culturales. La propuesta de estas corrientes, es crear un sistema jurídico que respete la diversidad o las diferencias y que a la vez mantenga intactos ciertos principios fundantes —de corte liberal principalmente— mediante los cuales se garantice la protección a los derechos humanos.⁶ En el derecho mexicano a esto se le ha llamado el régimen de usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Sin embargo, este trabajo no tiene como finalidad discutir sobre los usos y costumbres en el derecho electoral, ni sobre los derechos de las minorías, temas en lo que están muy aventajados estudios y propuestas —incluso legisladas en varios países—. Como ya se explicó, se trata de analizar qué debe hacer el derecho electoral en cuanto a los demás ciudadanos que no son considerados como minorías, que de alguna manera se les identifica como “normales”, pero que por su condición geográfica, económica, educativa o de cualquier otra índole, generan situaciones particulares que hacen

⁵ Para mayor información véase Taylor, Charles (1993), *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE.

⁶ Sobre este tipo de propuestas, es importante rescatar el debate generado por la obra de John Rawls *Teoría de la Justicia* (en donde propone el liberalismo igualitario), a partir de la cual se enfrentan distintas escuelas de pensamiento en cuanto a cómo deben organizarse y actuar las instituciones del Estado, respecto de la crítica que presenta el *comunitarismo*, los autores más representativos son Charles Taylor, Michael Sandel y Alasdair MacIntyre.

difícil la aplicación del derecho electoral, tal y como está codificado en los ordenamientos.

En este sentido, la tesis que se sostiene, es que ante el carácter pluricultural de los ciudadanos, las autoridades encargadas de aplicar el derecho electoral deben tomar en cuenta la *idiosincrasia* de los mismos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos, aunque esto implique alejarse del sentido gramatical de la legislación de la materia, mas no de su esencia.

El no hacerlo de esta manera, implica mantener una doble clasificación excluyente de los ciudadanos; por una parte las minorías étnicas son tratadas por el derecho electoral de acuerdo a sus usos y costumbres y sin embargo, a todos los demás ciudadanos, sin rasero alguno, sin considerar el mosaico que representa la diversidad cultural y social de la población latinoamericana, además de la consecuencia del fenómeno globalizador —por el que se han minimizado los alcances del Estado Nación y se han fortalecido las regiones o localidades—, se les da un tratamiento unitario en cuanto a la eficacia jurídica en la validez de los procesos electorales y la protección de sus derechos políticos, sin tomar en cuenta a la *idiosincrasia*.⁷ Todo lo anterior en búsqueda de rebasar el concepto de justicia formal, hasta una versión que alcance un valor auténticamente significativo para esa diversidad social que conforma las naciones.

1. Minorías, diversidad social y elecciones

Algo que debe quedar claro, es que la propuesta de incorporar el principio de *idiosincrasia* a la materia electoral, no significa estable-

⁷ Se entiende al término *idiosincrasia* como: “la expresión tanto en el espacio como en el tiempo, que se materializa a través de la conducta social e histórica, por medio de las manifestaciones del espíritu en el orden creativo, tanto cultural como social, en el que ingresan el modo de comportamiento cívico, educacional y religioso”. Expediente SG-I-RAP-002/2000. Sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México el 20 de junio de 2000, pp. 287 y 288, resuelta por unanimidad de votos siendo ponente el Magdo. Gabriel Gallo Álvarez. Consultable en la Oficina de Archivo Jurisdiccional de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

cer un régimen jurídico diferenciado, esto sería propio para grupos que sufren algún tipo de desigualdad —indígenas, homosexuales, grupos religiosos, etc.— o que padecen una situación que les impide o dificulta el ejercicio de los derechos —extranjeros, presos, enfermos psíquicos, inmigrantes, etc.—, en suma, aquellos que por su posición de desventaja requieren de una diferenciación normativa a su favor que los equipare con el resto de los grupos mayoritarios como en la actualidad ha sido posible con las comunidades autóctonas del estado de Oaxaca en México; al regular la elección de sus autoridades mediante los usos y costumbres de cada comunidad.

Por el contrario, el tomar en cuenta a la *idiosincrasia* de los ciudadanos en los actos o resoluciones electorales, únicamente implica incorporar o reconocer —según el sistema jurídico de que se trate— un principio orientador que permitiría el mejor ejercicio y protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

La cuestión es comprender que el problema de las minorías⁸ es de discriminación y el de la ciudadanía pluricultural de respeto a la diferencia; para las primeras se establecen mecanismos jurídicos que tratan de evitar la agresión o imposición de valores, mientras que para la segunda se trata de lograr la convivencia en la diferencia, de mantener el pluralismo ciudadano, en pocas palabras, la tolerancia cívica.

Se podría criticar que al reconocer y proteger la diferencia entre los ciudadanos, se afecta la unidad nacional, o se promueve la fragmentación cultural de un pueblo, pareciera que al permitir tantos perfiles de “ciudadano” se perdería la esencia del mismo, ya que no tendría las mismas motivaciones y expectativas que los demás, pero el problema es más complejo; de hecho, si existen diferencias y muchas, el no reconocerlo sí puede generar fragmentación social y política.

⁸ Luis Prieto Sanchís afirma que no existe un elemento que defina el concepto de minoría, describe cómo no existe una minoría en singular sino muchas minorías en plural, y que los criterios para clasificarlas e identificarlas son muy heterogéneos; sin embargo, el rasgo común de todas ellas es que ocupan una posición de desventaja de cualquier tipo —económica, jurídica, social, etc.— respecto del grupo dominante, y que por tal desigualdad no pueden acceder a los mismos derechos. Prieto Sanchís, Luis (1994). *Minorías, respeto a la disidencia e igualdad sustancial*, Revista DOXA, No. 15-16, España pp. 367-387.

Ante esta realidad, la propuesta es mantener el carácter “unificador” de la ciudadanía en un país, y para lograrlo se considera necesario hacer posible a todos el acceso y protección de sus derechos —políticos en este caso—, aunque algunos mantengan posiciones menos ventajosas para hacerlo.

“Los miembros de los estados modernos adoptan en la actualidad un conjunto heterogéneo de identidades personales..., pero al mismo tiempo estos individuos y grupos con identidades fragmentadas necesitan convivir políticamente, y esto significa hallar alguna base o punto de referencia común a partir del cual juzgar sus pretensiones frente al Estado. Se supone que la ciudadanía provee este punto de referencia... Sin embargo, podemos compartir un estatus legal común, un conjunto formalmente definido de derechos y obligaciones, pero ¿cómo podemos estar de acuerdo acerca de lo que significa ser un buen ciudadano, sobre los derechos que se deben incluir en el estatus legal y, más allá de esto, sobre el modo que debemos comportarnos al ocupar el rol de ciudadanos? El mismo estado de cosas que la ha convertido en una cuestión tan importante para nosotros, llevó a la ciudadanía común a parecer un sueño imposible.”⁹

Todo lo anterior implica reconocer que el ejercicio de los derechos políticos es más difícil para algunos ciudadanos que para otros; es una realidad que en muchas comunidades el acceso a la casilla electoral es casi menos que imposible por las condiciones geográficas y climáticas predominantes, también la información de campañas electorales y programas políticos que proponen los candidatos es limitada, igual que el uso de las herramientas de defensa del voto o acceso a tribunales que lo protejan, tanto por deficiencias económicas como educativas entre otras.

De esta forma, es obligado que las autoridades electorales tomen en cuenta la *idiosincrasia* y las condiciones propias de los ciudadanos al momento de organizar y calificar los comicios. Si se entiende a las elecciones como el vehículo que dota de legitimidad¹⁰ a un go-

⁹ Miller, David (1997), “Ciudadanía y pluralismo”, en *La Política*, revista de estudios sobre el Estado y la sociedad, Paidós, Barcelona, p. 69.

¹⁰ Bobbio hace una reflexión muy útil para entender la función de la legitimidad: “Los principios de legitimidad tienen la función de transformar una relación de hecho en una de derecho. Solo la justificación cualquiera que esta sea, hace del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, transforma una relación de fuerza en una relación jurídica”. Bobbio, Norberto; Boero, Michelangelo (1985), *Origen y Fundamento del poder político*, Grijalbo, México, p. 13.

bierno, y que este elemento es necesario para la gobernabilidad en los sistemas democráticos, es imprescindible entonces que el derecho electoral promueva el acceso y ejercicio de los derechos políticos a todos los ciudadanos, a pesar de sus diferencias o limitaciones de cualquier índole.

III. PRINCIPIO DE IDIOSINCRASIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (ALGUNAS CONSIDERACIONES AL CASO MEXICANO)

La mejor forma de ilustrar las propuestas anteriormente discutidas es contrastándolas con la realidad en un caso concreto. En este tenor, México ofrece una amplia experiencia sobre organización y calificación de elecciones en los últimos años. Los acontecimientos que han sucedido en varios de los procesos electorales, demuestran la importancia de tomar como principio orientador a la *idiosincrasia* en la función electoral. A continuación se describen algunos elementos que han permitido ampliar el ejercicio de los derechos políticos en el país.

En principio se debe reconocer un grave problema: la construcción del ciudadano en México es muy reciente, hasta antes de 1996 las reformas constitucionales y legales respondían a una lógica de competencia de grupos y partidos más que de fortalecimiento a los derechos políticos. Fernando Escalante demuestra cómo en las constituciones de 1824, 1836, 1857 y 1917 se creó jurídicamente a un ciudadano que podía ejercer sus derechos si y sólo si se reconocía como parte de una determinada comunidad política:¹¹

“No había ciudadanos porque no había *individuos*. La seguridad, los negocios, la política, eran asuntos colectivos. Pero nunca o muy pocas veces podían tener solución general que a la vez fuese eficaz, convincente y presentable.”¹²

¹¹ Es importante hacer notar que en México ninguna Constitución ha sido sometida a referéndum para su aprobación, de hecho esta figura de democracia semidirecta nunca ha sido aprobada y reglamentada como una forma de participación del ciudadano en la transformación de la Constitución.

¹² Escalante Gonzalbo, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios. Memoria de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. Tratado de moral pública. El Colegio de México, México, p. 290.

A diferencia de la mayoría de las democracias occidentales, en México el proceso de construcción del ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos no se desprende de las luchas por la ampliación del sufragio universal, el derecho al voto se consagró jurídicamente desde muy temprano;¹³ sin embargo, los procedimientos políticos e inclusive jurídicos contemplados en las leyes secundarias, tales como leyes electorales lo vaciaron de contenido real,¹⁴ ya que en los hechos, los partidos políticos han definido el *espacio público* que le debiera corresponder al ciudadano. La transición democrática en México ha tenido como eje fundamental sucesivas reformas electorales que, desde hace casi treinta años, han ampliado de manera sustancial la competencia entre partidos políticos.¹⁵

En este contexto de competencia entre partidos, es como los ciudadanos han ido ganando espacios para el ejercicio de sus derechos políticos, algunos de los resultados que han beneficiado a los ciudadanos mexicanos son: 1) la creación del Instituto Federal Electoral como órgano autónomo del gobierno, encargado de organizar las elecciones, así como la consolidación de un Tribunal Electoral responsable de resolver controversias en la materia, y 2) el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, mediante el cual se busca el respeto al voto de los individuos.

La actividad del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶ en las elecciones fede-

¹³ Para el caso del hombre desde el siglo XIX, en cuanto a la mujer el 12 de febrero de 1947 se reforma el artículo 115 Constitucional reconociendo el derecho de votar y ser votadas pero únicamente en elecciones municipales, fue hasta el 17 de octubre de 1953 en el artículo 34 constitucional en donde se amplió a todas las demás elecciones.

¹⁴ Este proceso no fue exclusivo en México. Eric Hobsbawm dedica un capítulo para demostrar cómo, después del reconocimiento del sufragio universal, los diversos procedimientos electorales se encargaron de mitigar los efectos del arribo de las masas a las decisiones políticas. Hobsbawm, Eric (1989), *The Age of Empire 1875-1914*, Vintage Books, New York.

¹⁵ Para mayor información sobre el tema ver: Marvan Laborde, María (2000), *Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México*, en revista *Metapolítica*, vol. 4, Núm. 15, México, pp. 150-163.

¹⁶ En las elecciones de 1991 y 1994, la institución encargada de resolver las controversias electorales fue el Tribunal Federal Electoral, fue hasta 1996 cuando se incorpora al Poder Judicial, y se denomina desde aquel año Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

les de 1991, 1994, 1997 y 2000, ha generado paulatinamente confianza y respeto al voto de los electores. El elemento determinante para que esto ocurra, ha sido que la emisión de actos o la resolución de casos difíciles, ha sido sustentada en principios consagrados en la Constitución Federal más que en reglas legales que en muchas ocasiones obstaculizan el fin último para el que fueron creados: dar legitimidad a los procesos de integración de los poderes públicos. Incluso, una de las fuentes de la legislación electoral en México ha sido la jurisprudencia y criterios de las autoridades mencionadas.¹⁷

El principio de *idiosincrasia* precisamente entra en esta parte, en ser una herramienta mediante la cual en los casos en que la ley correspondiente no ofrezca una solución a la situación presentada, la autoridad administrativa o judicial utilicen como un principio orientador aquellos contextos específicos en los que se generó el hecho controvertido. La utilización de principios por parte de las autoridades electorales ha provocado —sobre todo en el caso del Tribunal Electoral— diferencias en las opiniones. La crítica principal es que si las decisiones judiciales se sustentan en principios y no en reglas,¹⁸ se amplía la discrecionalidad del juez y con ello se afecta la seguridad jurídica y la certeza de las partes en conflicto.

La discusión al final se centra en definir el papel que debe jugar el derecho en los sistemas políticos actuales, si se considera que el derecho—electoral— únicamente debe ser árbitro entre competidores, definitivamente debe privilegiarse el apego a las reglas y lograr con ello certeza en los sujetos de la controversia. Por el contrario, si se entiende que el derecho debe jugar un papel activo en la consolidación de las democracias, debe tomarse en cuenta el uso de principios en las resoluciones judiciales. En el primer caso, el derecho tendría un carácter objetivo y de mero instrumento de legalidad,

¹⁷ Para efectos de promoción de la cultura democrática, el Instituto Federal Electoral promueve el respeto a la “tolerancia”, siendo este principio una directriz en el ejercicio de las funciones de dicho instituto.

¹⁸ Para mayor información sobre el tema de reglas y principios, consultar el magnífico estudio de José de Jesús Orozco Henríquez, *Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo*, en Arnaldo Alcubilla, Enrique; Ávila Ortiz, Raúl; Orozco Henríquez; José de Jesús (2002). *Elecciones y Justicia en España y México, Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México.

en el segundo, tendría un papel activo y parcial a los intereses que sustenta la democracia, con el riesgo de perder hasta cierto punto su carácter “verificable”.

Una propuesta rescatable para solucionar este problema sobre cómo debe de actuar el juez la propone Manuel Atienza, quien afirma que en las situaciones en que la ley sea clara y no requiera una interpretación compleja, el caso se debe resolver conforme a las reglas; sin embargo, cuando la ley no es lo suficientemente explícita, o existe alguna laguna que evita aplicar al caso concreto la regla general, entonces se debe recurrir a principios:

“... Esta intrínseca ambigüedad hace que, al menos en casos difíciles, la solución tenga que provenir necesariamente —sea o no consciente de ello— de alguna de las teorías éticas y políticas que resultan compatibles con la Constitución y que llevan a interpretar en una u otra forma el derecho vigente.”¹⁹

De cualquier forma, el mismo Atienza reconoce que aunque se resuelva conforme a reglas no se pueden abandonar los principios:

“Lo único que me gustaría señalar es que, en nuestra opinión, el papel del aplicador —e intérprete— del derecho no puede verse —ni siquiera en relación con los casos fáciles— exclusivamente en términos de obediencia a las reglas; y esto es así, porque la consideración como fácil de un caso —esto es, como sublime en una determinada regla— sólo puede hacerse teniendo en cuenta principios.”²⁰

Así las cosas, la problemática a concluir es en dos aspectos, a saber: el primero es en la parte general, y tiene que ver con que las autoridades electorales tomen en cuenta en sus actos y resoluciones el principio de *idiosincrasia*, y sobre todo que tal principio sea legislado en las naciones, se tendrá una democracia incluyente en donde la tolerancia y el respeto a la diversidad sean los elementos que conformen la ciudadanía. Al final de todo, la igualdad está en la diferencia.

El segundo aspecto corresponde al juzgador, y es referente a la controversia histórica del juzgador en cuanto a que solamente puede decidir —como se decía en el comentario de Atienza—, cuando exista regla concreta qué aplicar, esta postura es distinta a lo ex-

¹⁹ Atienza, Manuel (2001), *Cuestiones Judiciales*, Fontamara, México, p. 135.

²⁰ *Ibid.*, p. 97.

presado por diferentes procesalistas clásicos como don Francesco Cornelutti, quien al efecto afirma:

“...Decidir quiere decir, precisamente, cortar por el medio. Por difícil que sea encontrar el cuchillo que separa la razón de la sinrazón el juez tiene que emplearlo. Hubo un tiempo en que se admitía que el Juez pudiera decir: *non liquet*, no lo veo claro. Pero el Estado moderno no puede permitir que él no administre justicia; la necesidad de justicia, se dice, debe ser satisfecha en todo caso.”²¹

Esta versión coincide plenamente con el espíritu del artículo 17 de la Constitución Mexicana, que por una parte restringe el derecho a la justicia privada, y por la otra, impone un servicio público de justicia de tipo integral. Partiendo de este supuesto encontramos dos posibilidades de decisión: 1) en justicia formal, sólo aplicando de la forma más estricta la norma o regla y en algunos pocos casos algún principio y la más deseable pero difícil de alcanzar 2) en justicia material alcanzando en lo posible la verdad —como valor en el concepto que es entendido por aquel grupo humano cuyos derechos políticos quedan *sub judice* en la resolución electoral—.

La propuesta de que los órganos electorales de cualquier país en el que impere el derecho escrito se orienten por la idiosincrasia, conlleva un acercamiento de la justicia formal hacia la material, que como ya se dijo en el desarrollo de este trabajo, ha sido un proceso no ajeno a las autoridades mexicanas resolutoras de conflictos electorales, el que ya se ha utilizado en múltiples ocasiones para soportar los casos difíciles como los mencionados en capítulo aparte.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA: Ante el carácter pluricultural de los ciudadanos, las autoridades encargadas de aplicar el derecho electoral deben tomar en cuenta la *idiosincrasia* de los mismos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

SEGUNDA: El incorporar el principio de *idiosincrasia* a la materia electoral, no significa establecer un régimen jurídico diferencia-

²¹ Cornelutti, Francesco, *Cómo se hace un proceso*, Ediciones Jurídicas, México, p. 113.

do, esto sería propio para minorías; por el contrario, el tomar en cuenta a la *idiosincrasia*, únicamente implica incorporar o reconocer —según el sistema jurídico de que se trate— un principio orientador que permitiría el mejor ejercicio y protección de los derechos políticos de los ciudadanos. Se trata de lograr la convivencia en la diferencia, de mantener el pluralismo ciudadano y de seguir aspirando a una justicia electoral con tendencia cada vez más a la verdad material que simplemente a lo formal.

TERCERA: En México el respeto al voto y la promoción del mismo, en mucho se ha debido a la comprensión del *derecho* de parte de las autoridades electorales como un medio de consolidación de los valores democráticos. Esto es evidente al efectuar actos y emitir resoluciones, en casos difíciles, observando *principios* más que *reglas* de legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

Atienza, Manuel (2001), *Cuestiones Judiciales*, Fontamara, México.

Arnaldo Alcubilla, Enrique; Ávila Ortiz, Raúl; Orozco Henríquez, José de Jesús (2002), *Elecciones y Justicia en España y México, Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral*, TEPJF, México.

Bobbio, Norberto; Bovero, Michelangelo (1985), “*Origen y Fundamento del poder político*”, Grijalbo, México.

Escalante Gonzalbo, Fernando (1992), *Ciudadanos imaginarios. Memoria de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. Tratado de moral pública. El Colegio de México, México.

Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro, estudios de teoría política*, Paidós Básica, Barcelona.

Hobsbawm, Eric (1989), *The Age of Empire 1875 -1914*, Vintage Books, New York.

Lijphart, Arend (1977), *Democracy in plural societies, a comparative exploration*, New Haven, Londres: Yale University Press.

Marvan Laborde, María (2000), *Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México*, en revista *Metapolítica*, vol. 4, Núm. 15, México.

Miller, David (1997), *Ciudadanía y pluralismo, La Política revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Paidós, Barcelona.

Nohlen, Dieter; Picado, Sonia; Zovatto, Daniel (1998), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE, México.

O'Donnell, G.; Schmitter, Ph.; y Whitehead, L. (eds. 1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore.

Gabriel Gallo Álvarez

Prieto Sanchís, Luis (1994), Minorías, respeto a la disidencia e igualdad sustancial, Revista *DOXA*, No. 15–16, España.

Taylor, Charles (1993), *Multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, FCE.

EL PAPEL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE MICHOACÁN EN LA DIFUSIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

*Carlos GUERRERO MONTALVO**

SUMARIO: I. Cultura democrática; II. Síntesis.

I. CULTURA DEMOCRÁTICA

Para el desarrollo de esta ponencia conviene establecer lo que por cultura democrática se entiende ya que será en este contexto como se utilice este concepto, así como las premisas que fundamentan la opinión que me permite expresar aquí; por cultura democrática entendemos los principios, valores, instituciones y procesos que fundamentan el ideal democrático, la cultura que incumbe a este ideal necesariamente debe corresponderse con principios y valores tales como el pluralismo, la tolerancia, la igualdad y la participación entre otros que ya han sido objeto de estudio por los científicos sociales; por ello se entiende que la cultura democrática de una sociedad es propiamente el sustento de un régimen de las mismas características.

Sería deseable que esta cultura fuera una realidad social desde un punto de vista universal, es decir, inherente a todos los grupos que conforman la sociedad, pero la información que recurrentemente nos rodea nos da ejemplos de la persistencia de una cultura sobreviviente de épocas aparentemente superadas, tanto en la estructura política como en la sociedad y en los denominados grupos de interés, quizás el caso más polémico sea el sindicato de maestros; ante ello, es que el régimen debe propiciar esta cultura, para asegurarse

* Abogado postulante.

estabilidad y permanencia, principalmente, y porque es la base fundamental de su legitimidad, pero también porque, como ya se dijo forma parte del ideal democrático.

Y ya que la democracia debe contar con una base cultural y al ser un proceso inacabado la instalación de la democracia, la mejor manera de promoverla y defenderla es mediante la educación cívica, entendida como los elementos conceptuales y de juicio, así como las destrezas necesarias para que los ciudadanos desarrollen capacidad de análisis necesaria para tomar decisiones personales y colectivas. Esta tarea, obviamente no le está encomendada al órgano jurisdiccional electoral, pues le corresponde más a la autoridad administrativa electoral y específicamente al sistema escolarizado. Sin embargo, la actividad que en sí mismo desarrolla, influye positivamente en la implantación de una cultura acorde con el tiempo de transición democrática que observamos en la sociedad y los órganos de gobierno.

Un régimen democrático, si se precia de serlo, debe tener como premisa básica la participación de la ciudadanía en la cosa pública. Esta participación requiere de medios preconstituidos de participación y de condiciones que la posibiliten. Estos medios tienen que ser vías efectivas que recojan la voluntad popular en las votaciones y la opinión de los ciudadanos en relación con el funcionamiento de los órganos de gobierno, de tal manera que no únicamente los limiten a ser votantes sin ninguna influencia posterior en el actuar de sus representantes.

Ahora, ya en el tema que nos ocupa, conviene preguntarse: ¿cómo interactúa el Tribunal Electoral en el entorno político y en la voluntad de los ciudadanos para que éstos decidan participar o dejar de hacerlo?, ¿cómo influye el Tribunal Electoral en la voluntad, en la actitud de los ciudadanos, para que éstos decidan involucrarse en las decisiones de la mayoría o minoría, según sea el caso? Sería presuntuoso asegurar que existe un efecto medible entre ambas manifestaciones y seguramente tomar en cuenta los motivos individuales de cada uno de ellos sería simplemente imposible, pero aun así, considero existen elementos que nos ilustran en el sentido de que existe una causa efecto entre el órgano jurisdiccional y la decisión de participar en los electores, así sea de manera indirecta, pero no por ello menos importante.

Si partimos del hecho reconocido que en nuestro desarrollo histórico reciente existió cualquier cantidad de sospechas de fraude electoral, fundadas o no, falta de credibilidad en las instituciones encargadas de la materia, abstencionismo generalizado, etc., la necesidad de estabilizar el proceso de democratización que vivimos es un imperativo, ya que si bien sólo las voces más retrógradas desearían volver al anterior estado de cosas; sin embargo, tal retroceso no es una ilusión, porque ya se ha dado en otros contextos que no son la materia de esta exposición.

Afortunadamente, hoy en día, en el Estado de Michoacán hay diversos actores involucrados con la difusión de la cultura democrática y específicamente, del derecho electoral. Están, por una parte, las estructuras formales, es decir, el sistema escolarizado —escuelas primarias, secundarias, preparatorias y universidades—, donde mediante programas pedagógicos y diferentes didácticas se imparte Civismo, Historia, Derecho y otras ramas del conocimiento que inciden en la cultura democrática.

Lo anterior coexiste con sistemas informales de educación, tales como los medios masivos de comunicación, la familia, el medio social, y tarea de instituciones como los institutos electorales, los tribunales electorales, estatal y federal —cuya suma de actividades se plasma en este IV CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ELECTORAL,— todos ellos con atribuciones dirigidas a difundir la cultura democrática.

A fin de tratar de dar respuesta a las cuestiones planteadas, me permito poner en relieve de qué manera percibo que el Tribunal Electoral de Michoacán incide en la cultura democrática michoacana y, con ello, en el abstencionismo y participación de la ciudadanía. Conviene recordar que el Tribunal Electoral de Michoacán es una institución de carácter jurisdiccional y cuya actividad pareciera estar únicamente encaminada a la resolución de asuntos electorales específicos puestos a su conocimiento, aplicando la ley de la materia, vamos, una actividad aparentemente desligada de la participación ciudadana y de la cultura democrática, lo que no es así, como enseñada se advierte.

Actualmente, el tribunal despliega actividades más allá de la aplicación de la ley al caso concreto, nos encontramos en presencia de una institución que desarrolla actividades de capacitación y difu-

sión del derecho electoral, y que considero, son no únicamente deseables, sino indispensables si aspiramos a que la cultura democrática eche raíces en nuestro estado.

La certeza de que la voluntad expresada en las urnas será respeta-
da, si fuera necesario, en juicios y recursos, es un aliciente bastante para que la ciudadanía decida participar; misma que se ve amplificada cuando el tribunal despliega una actividad académica de difusión y capacitación impregnada con el prestigio que se ha ganado y con el profesionalismo de sus integrantes. Es decir, se trata de una institución que combate el abstencionismo, al menos el que se funda en la sospecha, la desconfianza en los órganos electorales y en la falta del respeto a la ley, y con ello contribuye a ganar seguridad en los ciudadanos y seguramente ánimos de participar en las decisiones de la mayoría.

Quizá esta distinción del quehacer del tribunal y la ponderación de los resultados sería innecesaria si no se ubicara en un contexto de críticas, respetables en todo caso, en relación a la pertinencia o impertinencia de tales actividades extrajurisdiccionales, que existen en el medio y en la opinión pública, seguramente sustentada en la evidente falta de un proceso electoral, al que se dice recurrentemente, debe dedicarse exclusivamente esta institución. Sin embargo, no comparto esta percepción y por ello, considero del todo conveniente sustentar mi opinión y someterla respetuosamente a la diversidad de opiniones que hay al respecto.

Como ya quedó establecido, la democracia no es un régimen terminado, es una construcción ciudadana, la cual, mediante la participación se expresa en dos momentos, al momento de sufragar y cuando influye en las decisiones de los órganos constituidos. Siempre será deseable que la participación ciudadana se hiciera presente de manera copiosa y espontánea, y que ésta demuestre características democráticas, ya que es la mejor garantía de un sistema democrático estable; sin embargo, la experiencia nos indica que junto con la vigorosa cultura democrática que se está estableciendo, convive una cultura autoritaria y excluyente en la sociedad misma, en los órganos de gobierno y en diferentes grupos de interés.

Si bien nos queda claro que el espacio de libertad que otorga la democracia no es una libertad absoluta, sin frenos ni restricciones, sin reglas y sin derecho, ya que toda organización implica una dis-

ciplina, fines comunes y una autoridad que las haga cumplir, y que por eso la organización se debe construir alrededor de instituciones, que venimos de una tradición, por decir lo menos, estatista, que durante años creó una actitud en la que se cree que en toda actividad debería interponerse el gobierno, que cada que pasaba algo mal, se le culpaba al gobierno y se le pedía indiscriminadamente su intervención para resolver el problema, es decir, se trataba de un régimen que ni propiciaba ni permitía la participación ciudadana como ahora se induce; no queda muy claro, porque ahora que existen instituciones que propagan los valores de la democracia son criticados como si se tratara de inversiones sin retorno.

Por ello, comparto la opinión de diversos estudiosos en el sentido de que es indispensable que por una parte haya garantías legales e instituciones fuertes, pero además, un esfuerzo institucional de encauzamiento de la participación ciudadana, el cual se libra mediante la educación cívica. En este esfuerzo, debe intervenir el Tribunal Electoral con actividades extrajurisdiccionales, tales como la difusión de los principios y valores de la democracia, que ante el entorno ya referido y el momento de transición que se advierte, no es poca cosa.

Convertido así el tribunal en un agente socializador, asegura por un lado, en uso de su función más reconocida, la certeza de la aplicación correcta de las reglas del “juego democrático electoral” y por la otra difunde los códigos del quehacer político, que permiten a la ciudadanía sentirse parte del sistema.

Además, el Tribunal Electoral del Estado se rige por principios rectores que le indican la dirección y orientación, y que imponen además condiciones que se aprecian en sus atribuciones, considero que es indudable que la difusión de la cultura democrática también debe regirse por dichos principios, es decir, profesionalismo, independencia e imparcialidad.

Además, como estas actividades curriculares se desarrollan fuera del proceso electoral, cuando se ha declarado ya un receso jurisdiccional, no entorpece las actividades reconocidas como propias del tribunal, llevando a cabo dichas actividades de conformidad con la normatividad interna.

Conviene también traer a colación una pregunta que flota en la opinión pública: ¿Por qué a un Tribunal de estas características le

está encomendada la función de difusión y capacitación, si la misma también es encomendada a otra autoridad electoral estatal, es decir, al Instituto Electoral de Michoacán, y a otro del ámbito Federal, el Instituto Federal Electoral, cuando, además tales funciones de capacitación y difusión no le fueron conferidas por el legislador al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, cuya materia es el derecho civil y penal?

Considero que tales funciones fueron otorgadas al órgano jurisdiccional electoral por el legislador en atención a que fue sensible al reconocimiento del momento sociopolítico que vive el país y en particular el estado, que bien puede considerarse como de afianzamiento de las instituciones democráticas; y de ahí, que se consideró que el tribunal debe involucrarse en esta tarea, aportando la experiencia que han adquirido en la labor jurisdiccional y académica sus integrantes, en conjunto con otras autoridades electorales e instituciones dedicadas a la enseñanza o difusión.

En esta etapa de nuestra historia, donde quedan por definirse importantes componentes de la democracia, tales como la mejor forma de organizar al país, como permitir que los conflictos sociales y políticos encuentren cauces y soluciones democráticas, como ser un país democrático y a la vez competitivo económicamente en la globalización, cómo no permitir que la democracia defraude las expectativas tan grandes que ha despertado, la difusión del derecho electoral y de la cultura democrática y, dentro de ella, la participación ciudadana es de suma importancia. Opino sin dudas, que no debe dejar de afirmarse y difundirse las razones que soportan una política plural y participativa. No pueden dejar de propagarse las razones por que el sistema que respeta los derechos individuales, que respeta a las minorías, que permite un reparto civilizado del poder y promueve la participación ciudadana, es decir, la democracia, por la sencilla razón de que es mejor que el sistema autoritario que esperamos dejar atrás.

No dejando de lado que el sistema democrático que hemos elegido apenas se encuentra en una etapa de consolidación, las instituciones locales encargadas de su observancia, entre ellas el Tribunal Electoral, deben ser garantía no sólo de imparcialidad y profesionalismo, sino también, instituciones de divulgación de la cultura democrática y, para ello, deben contar con los recursos humanos y

financieros necesarios, sin que sea pretexto para lo contrario, el que su labor es meramente jurisdiccional o que existen otras instituciones dedicadas a lo mismo.

La consolidación de la democracia tiene frente a sí modificar políticamente el funcionamiento del estado federativo, primeramente desterrar vicios que se reproducen incluso a nivel nacional, como la concepción de que la estructura institucional está diseñada más para regular el ejercicio del poder político, —en un sistema de premios y castigos—, que para lograr estabilidad y desarrollo; en segundo, que el aparato estatal debe responder a un modelo ideológico más que a uno de eficacia operativa. Y el más importante para efectos de esta ponencia, que no existe proporción entre las tareas de las instituciones y los recursos financieros y humanos con los que cuentan. Si se pretende con seriedad la evolución de la cultura democrática y no solo hacer pasar por ello la intención de atender una situación coyuntural, debe tomarse en cuenta los requerimientos de esta institución y no desmontarla y volver a armar periódicamente, permitiéndole especialmente, lograr la profesionalización de sus integrantes.

II. SÍNTESIS

Hoy en día, en la opinión pública se perciben algunas preguntas que tienen relación con la materia electoral: ¿Por qué el Tribunal Electoral de Michoacán se encuentra en funciones si no nos encontramos en período electoral y más aun, por qué desarrolla actividades fuera del ámbito jurisdiccional?, ¿no corresponden las actividades de capacitación y difusión del derecho electoral a las autoridades administrativas?, entre otras.

En esta ponencia, cuyo contenido pongo a la consideración de los lectores, expreso las razones por las cuales considero que este actuar del Tribunal Electoral no sólo es necesario sino indispensable, parte de la necesidad de que existan instituciones que salvaguarden, pero también promuevan una cultura política acorde con la nueva realidad democrática.

Reconociendo que en general las leyes y las instituciones no crean la participación democrática por sí mismas, porque esta responde

a una realidad más amplia —se trata de una necesidad de la cultura política— las reglas claras sí permiten que la participación se manifieste de manera libre y cada vez mas espontánea, pero solo si logramos mantener instituciones que otorguen estabilidad y duración, al ser éstas las que garantizan nuestros derechos y porque inciden indirectamente mediante aspectos subjetivos en el imaginario colectivo (cuando se aprecia que existe respeto a la legalidad y que la voluntad expresada se respeta).

Puestas las cosas de este modo, es claro que el Tribunal Electoral no es un institución suntuaria, sino indispensable para lograr participación, estabilidad, democratización y desarrollo del estado, porque genera, además de certeza en los procesos democráticos, una necesaria difusión del derecho electoral, mismo que incide en la percepción de la ciudadanía, alimentando la cultura democrática, que permite la certeza y paz social, que tampoco es una cuestión menor, en el trabajo, en el esfuerzo de empresarios, empleados, campesinos, obreros y demás actores.

Este actuar incide de manera indirecta en la participación ciudadana, indispensable para formar órganos de gobierno legítimos y en la posterior influencia de la ciudadanía en el actuar del gobierno así constituido. Es decir, para arribar de una vez por todas a una cultura política cívica y participativa.

BIBLIOGRAFÍA

Friedmann, Reinhard, De Trazegnies Granda Fernando y Dahrendorf Ralf, 1994, *Democracia y Sociedad Civil*. Colombia.

Loaeza, Soledad. *Oposición y democracia*, 2001, México.

Merino, Mauricio. 1999, *La ciencia política en México*.

Guevara Niebla, Gilberto. *Democracia y Educación*, México.

Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y Valores de la Democracia*.

Merino Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, México.

REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

*Antonio M. HERNÁNDEZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Situación actual de los sistemas políticos latinoamericanos; III. Las reformas constitucionales producidas en Latinoamérica; IV. Las perspectivas de los sistemas políticos latinoamericanos; V. Perspectivas de los sistemas constitucionales en América Latina.

I. INTRODUCCIÓN

La enunciación del tema asignado nos obliga a efectuar las siguientes consideraciones previas:

a) Efectuaremos un enfoque desde una visión politológica y jurídico-constitucional, sin perjuicio de advertir que la consideración integral del mismo requeriría de los aportes de otras disciplinas.

b) Por la vasteridad y profundidad de la materia en cuestión, sólo nos limitaremos a sostener nuestras opiniones de manera genérica y sintética, lo que importa decir que no nos detendremos en el análisis particularizado de cada uno de los respectivos países de la región.

c) En cuanto a la exposición, en primer lugar consideraremos la situación actual de los sistemas políticos latinoamericanos, luego,

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, profesor de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Antonio M. Hernández

los aspectos constitucionales, y posteriormente haremos lo propio en cuanto a las perspectivas de ambas temáticas.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Para tratar de abarcar la cuestión, también indicamos lo siguiente: observaremos lo ocurrido en los últimos 20 años para señalar los grandes rasgos de la evolución producida y luego analizaremos determinados acápite de la temática:

1. La tercera ola democrática

En tal sentido, bien se ha destacado que en dicho período se ha producido un cambio fundamental en relación con la previa traumática historia política en Latinoamérica. En efecto, esta región ingresó en la “tercera ola” democrática, según la acertada denominación de Huntington,¹ con los primeros procesos producidos antes de 1980 en Colombia, Costa Rica y Venezuela, para continuar con transiciones democráticas que se observaron posteriormente en todos los países con la sola excepción de Cuba. Por tal razón, al comenzar este nuevo milenio, la Cumbre de las Américas reunida en Quebec, Canadá, en abril de 2001, enfatizó la importancia del fortalecimiento de la democracia, mientras que la Carta Democrática Interamericana, suscrita en Lima, en septiembre del mismo año, reafirmó el esencial respeto a los valores democráticos como una condición de la membresía en la organización hemisférica.²

Este notable cambio trajo consigo otra situación que también debe destacarse en forma positiva y que fue la evidente disminución de guerras y conflictos en la región. En cambio, la otra tendencia producida,

¹ Samuel Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

² Cfr. “Democracies in Development-Politics and reform in Latin America”, J. Mark Paine, Daniel Zovatto G. Fernando Carrillo Flores y Andrés Allamand Zavala, published by the Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Distributed by The Johns Hopkins University Press, Washington D.C., 2002. Introduction, pp. 1-6.

vinculada a las políticas económicas en la región, que establecieron la apertura económica, las privatizaciones, el aumento de la deuda externa y la aplicación de las recetas del Fondo Monetario Internacional, no parece haber concitado igual valoración. Obsérvense en tal sentido las crisis económicas sufridas por México, Ecuador, Brasil y ahora y muy especialmente, por Argentina. Asimismo debe repararse en las severas críticas efectuadas al Fondo Monetario por el Premio Nobel Joseph Stiglitz en su libro “El malestar en la globalización”.³

Consideramos también que en algunos países se ha observado además una verdadera retirada del Estado en su función de promotor del desarrollo económico y en sus tareas de fiscalización del funcionamiento de las leyes de la oferta y la demanda, que nos indican la necesidad de volver a debatir el papel del Estado en estas sociedades latinoamericanas y en el marco del mundo globalizado en que estamos insertos.

2. La actual crisis política de Latinoamérica

Existen no pocos síntomas que evidencian una profunda crisis política actual en la región. En primer lugar, en la valoración que la gente hace de las instituciones, los partidos políticos —que son los instrumentos insustituibles en la democracia constitucional— ostentan junto a los órganos legislativos, las últimas posiciones, mientras que en los primeros lugares se ubican la Iglesia católica y los medios de comunicación.⁴

Los datos de Latinobarómetro también indican la notoria caída del índice de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, que del 36% en 2000 pasó al 25% en el 2001 como media regional. En medio de tan inquietante situación, Zovatto indica que la única

³ Stiglitz, Joseph, “El malestar en la globalización”, Taurus, Buenos Aires, 2002.

⁴ Cfr. Zovatto G., Daniel, “La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2001”, *Derecho y Cultura*, Nº 6, verano 2002, Pobreza, democracia y desarrollo, órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura. México, 2002, p. 56. El autor sostiene esta opinión con base en los datos del año 2001 de Latinobarómetro que, como lo explica, es un sondeo de opinión que se realiza en 17 países de la región desde 1995 y que son: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sitio web: www.latinobarometro.org.

Antonio M. Hernández

buenas noticias en este aspecto es que el apoyo a salidas autocráticas se ha mantenido por debajo del 20%.⁵

En cuanto a los índices sobre el abstencionismo electoral, Joseph Thompson⁶ ha dado a conocer los siguientes: En Chile, en las elecciones parlamentarias de 2001, hubo un 13% de abstención, aunque hay que destacar que el voto no es obligatorio y en consecuencia los índices se confeccionan sobre el padrón de voluntarios. En Colombia, en las presidenciales de este año 2002, el índice trepó al 53.7%, lo que puede comprenderse por la situación que atraviesa el país. Pero en cambio ha sido novedoso el alto índice que llegó al 31.16% en las elecciones generales del 2002 en Costa Rica, que era un país con una notoria tradición democrática. En Guatemala, en la elección presidencial de 1999 la abstención fue del 59.6%. En Honduras, en la elección general de 2001, el índice fue del 35.85%. En Jamaica, la elección parlamentaria de 1997 arrojó un 34.6%. A ello se suman los resultados de la elección parlamentaria del 2001 en Argentina que alcanzó una abstención directa del 27%, pero que con el llamado voto “bronca” por votos nulos y en blanco, el índice llegó hasta un 40%. Por ello, el citado especialista sostuvo que en este año 2002 el promedio de participación fue de sólo el 62.5%, mientras que la abstención en la región fue del 37.5%, lo cual es un dato de inocultable gravedad.

Asimismo, no pueden soslayarse las situaciones atravesadas por Perú, Ecuador, Paraguay, Colombia, Argentina y Venezuela, que demuestran la profunda crisis política en que se encuentra sumida América Latina.

A ello deben sumarse los índices de pobreza, corrupción y desarrollo humano, originados en organismos internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y Transparency International, que indican una realidad francamente negativa para la región, lo que sin lugar a dudas afecta el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas.

⁵ Cfr. Zovatto G., Daniel, *op. cit.*, p. 57.

⁶ Joseph Thompson es el Director de Capel – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, que depende del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica y expuso estos datos en el IV Congreso Internacional y Mexicano de Derecho Electoral, realizado en Morelia, Estado de Michoacán, México, los días 12 al 15 de noviembre de 2002 y al que asistimos en nombre de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

3. La forma de gobierno

En este período en análisis años hubo reformas constitucionales en 18 países, manteniéndose como forma de gobierno el régimen presidencialista, pero se produjeron algunos debates sobre la posibilidad de la incorporación de instituciones de tipo parlamentario. Deben recordarse las opiniones de Linz, Valenzuela y Stepan⁷ acerca de los problemas de gobernabilidad que atribuyeron al presidencialismo, agravados por un sistema electoral proporcional para el poder legislativo, lo que requería, según estos autores, un cambio hacia el gobierno parlamentario, para hacer más estables los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, como lo indica Zovatto, este tránsito no se produjo, como se resolvió especialmente en el referéndum convocado al respecto en Brasil en 1993. Sólo se introdujeron algunas instituciones de tipo semiparlamentarias o semipresidencialistas como la censura de ministros o la posibilidad de disolver el parlamento como respuesta a esta medida, como lo hicieron las constituciones uruguaya de 1966, guatemalteca de 1985, colombiana de 1991, peruana de 1993, argentina de 1994, ecuatoriana de 1998 y venezolana de 1999.⁸

Por otra parte, también desde los ámbitos doctrinarios, se ha respondido críticamente a estos intentos de cambio de la forma de gobierno, al señalarse que el presidencialismo no es uniforme en América Latina y que además existen mecanismos y fórmulas para que el mismo funcione con mayor eficacia.⁹

⁷ Cfr. J. Linz y A. Stepan, *The breakdown of democratic regimes*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978 y J. Linz y A. Valenzuela, *La crisis del presidencialismo*, Alianza Universidad, 1994.

⁸ Cfr. Zovatto G., Daniel, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁹ Véase M. Fernández y D. Nohlen, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998. El conocido politólogo alemán considera que el método aplicable a esta materia es el histórico-empírico y en consecuencia se opone al trasplante de experiencias políticas y electorales que no se correspondan con las realidades de cada sistema. Asimismo véase el libro de Dieter Nohlen titulado *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, publicado por el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral de México y la Fundación Friedrich Naumann, México, 1999. A su vez, Giovanni Sartori había propuesto un semipresidencialismo para la región, al oponerse tanto al presidencialismo como al parlamentarismo, en su trabajo "Neither presidentialism nor parliamentarianism", en el libro de Linz y Valenzuela, ya citado *The failure of presidential democracy*, 1994, Baltimore and London, pp. 106-118.

Antonio M. Hernández

4. Los sistemas electorales

En cuanto a la elección de presidente de la República se observan en América Latina dos sistemas: el de mayoría simple o relativa y el de mayoría absoluta o especial a dos vueltas, que es el más difundido.

En efecto, de 18 países hay 13 que imponen mayorías especiales, de los cuales hay ocho (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) que exigen 50% más uno de los votos, mientras que otros cuatro (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) requieren entre el 35 y 45% de los votos para ganar en primera vuelta. Asimismo debe sumarse a este grupo Bolivia con un sistema especial, pues si ningún candidato alcanza el 50% más uno de los votos en la primera vuelta, es el Congreso el que decide entre los dos postulantes más votados.

En consecuencia, sólo tienen el sistema de mayoría relativa para esta elección Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Se deduce de ello que la tendencia en este período ha sido consolidar el sistema especial de mayorías absolutas o especiales de doble vuelta, para otorgar mayor legitimidad a los electos. Asimismo, se ha señalado también que otra tendencia ha sido la de posibilitar las reelecciones presidenciales en 12 de los 18 países, ya sea en forma inmediata o después de algún período.¹⁰

Con respecto al sistema electoral aplicable a los órganos legislativos, débese distinguir entre países con sistema unicameral o bicameral. En el primer caso encontramos a Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela y en el segundo a Argentina, Brasil y México que son federales y que tienen Senado, lo mismo que otros países unitarios que no obstante ello también lo tienen como Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Deteniéndonos específicamente en el sistema electoral de la Cámara única o de la Cámara de Diputados en el sistema bicameral, Zovatto señala que hay 10 países con tendencia proporcional (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú,

¹⁰ Zovatto G., Daniel, *op. cit.*, pp. 62-63.

Uruguay y Venezuela) y ocho con tendencia mayoritaria (Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana).

Asimismo, el autor sostiene que se puede indicar que en América Latina predominan los países que tienen listas cerradas y bloqueadas, como Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.¹¹

5. Los partidos políticos

Como se comprende, la crisis de representación y de participación que se observa en la región, está íntimamente correlacionada con el funcionamiento del sistema de partidos políticos, para nosotros esencial para definir la calidad del sistema institucional democrático. En consecuencia, los problemas de subdesarrollo en materia de cultura política e institucional no pueden dejar de observarse en el funcionamiento de los partidos.

Estimamos que los mismos no han podido cumplir adecuadamente sus funciones, que en lo fundamental consisten en seleccionar sus candidatos, discutir políticas, formular planes alternativos, formar equipos de gobierno, ejercer docencia cívica y capacitar a sus militantes y dirigentes.

En tal sentido, advertimos que faltan: a) una efectiva democracia interna en los mismos; b) mejorar la selección de candidatos; c) superar las prácticas clientelísticas y prebendarias; d) desterrar los problemas de corrupción en el financiamiento de las campañas; e) formar grupos de estudio para jerarquizar el debate político y proponer políticas alternativas, y f) mejorar la calidad de la dirigencia política.

En definitiva, observamos con preocupación la situación actual en la región, donde se han destacado en particular ejemplos negativos

¹¹ *Cfr.* Zovatto G., Daniel, *op. cit.*, pp. 64-68. Para un análisis más detallado de los sistemas electorales, véase este mismo trabajo referenciado. El autor, en sintonía con el pensamiento de Dieter Nohlen, destaca especialmente la modificación producida en Bolivia, México y Venezuela mediante la adopción de un sistema proporcional personalizado y segmentado.

Antonio M. Hernández

que muestran una verdadera implosión de partidos políticos tradicionales como las ocurridas en Perú, Ecuador, Argentina y Venezuela, mientras que no se han observado mayores cambios cualitativos en otros casos como los de Paraguay con el Partido Colorado, o se advierten crisis graves en caso de experiencias por largo tiempo exitosas como la de la concertación en Chile.

Por su parte, Zovatto sostiene que los partidos afrontan tres problemas principales: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de la gobernabilidad.¹²

Urge producir una profunda reforma política pues no debe olvidarse la advertencia de Georges Vedel, el gran constitucionalista francés, quien señaló que no puede discutirse hoy la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales, pero ellas pueden enfermar o perecer a causa del mal funcionamiento de aquéllos.

III. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES PRODUCIDAS EN LATINOAMÉRICA

El distinguido jurista mexicano Diego Valadés ha sostenido que de los 18 países latinoamericanos que practican el constitucionalismo democrático, 12 han producido reformas tan profundas que se permite denominarlas como nuevas leyes supremas. Es el caso de Argentina (1994), Brasil (1988), Colombia (1991), Chile (1980), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1995), Panamá (1994), Paraguay (1992), Perú (1993) y Venezuela (1999). Asimismo señala que también efectuaron reformas constitucionales importantes Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay. Tal dinamismo en la materia debe atribuirse, según el autor, a las transiciones democráticas vividas en la región.¹³

Como un análisis integral de esta problemática de constitucionalismo comparado excedería el marco de este estudio, nos limitaremos a

¹² Cfr. Zovatto G., Daniel, *op. cit.*, p. 78.

¹³ Cfr. Valadés, Diego, "La constitución y el poder" en *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, Valadés, Diego, Carbonell, Miguel — coordinadores, UNAM, México, 2000, pp. 139-140.

destacar —como lo hace Valadés—, las coincidencias que se aprecian en este proceso, que son: 1) en cuanto al procedimiento de adopción y 2) en cuanto al contenido.¹⁴

1. Coincidencias en cuanto al procedimiento de adopción

Compartimos plenamente la idea de valorizar la importancia de los acuerdos políticos como base para el ejercicio de una política constitucional, que debe ser esencialmente arquitectónica en la búsqueda de la legitimidad, como especial valor de naturaleza política y jurídica de una Ley Suprema.¹⁵

Y esto es lo que destaca Valadés, que menciona los siguientes casos en nuestra región: A) El acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal de Colombia, ratificado mediante plebiscito en 1957 y también en dicho país, el proceso de negociación con sectores guerrilleros que posibilitara la reforma constitucional de 1991. B) Las modificaciones producidas en la Constitución de El Salvador, luego del acuerdo con el Frente Farabundo Martí, en 1991. C) El Pacto de Punto Fijo en Venezuela, en 1958, que posibilitó la reforma constitucional de 1961.¹⁶ D) El Pacto de Olivos en Argentina, celebrado en 1993 entre los presidentes de las fuerzas políticas mayoritarias del peronismo y del radicalismo, Carlos Menem y Raúl Alfonsín, que sirviera de base a la Reforma Constitucional de 1994, para nosotros la más importante de la historia. E) El pacto que sirvió para la confirmación del frente político que se opuso al gobierno militar en Brasil y que sirvió para la reforma constitucional de 1988. F) Con relación a México, indica que se está viviendo un proceso inconcluso de negociación.¹⁷

¹⁴ Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 140 y ss.

¹⁵ Véase Hernández, Antonio María, (h.), “El caso Fayt y sus implicancias constitucionales”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2001.

¹⁶ Adviértase en cambio los problemas actuales de Venezuela, que están relacionados con las dificultades para encontrar una salida a consecuencia de la sanción de la Constitución vigente de 1999, que no fue el resultado de acuerdo alguno sino de la imposición de los criterios en ese momento claramente mayoritarios de Hugo Chávez.

¹⁷ Cfr. Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 142-144.

Antonio M. Hernández

2. Coincidencias en cuanto al contenido

En este aspecto, Valadés, luego de pasar revista a las reformas producidas, distingue entre el reconocimiento de derechos y lo institucional.

Con respecto a los primeros, enumera los siguientes: de iniciativa popular; de referéndum y plebiscito; al ambiente; a la salud; de la infancia, juventud, tercera edad y disminuidos; de la intimidad y *habeas data*; de los consumidores y usuarios, y de la protección contra la arbitrariedad.

Con relación a lo institucional, señala que se han introducido estos tres institutos: el Defensor del Pueblo, los Tribunales Constitucionales y las Comisiones del Congreso. Finalmente, el autor considera que el rasgo que identifica estas reformas es la consagración de un nuevo sistema de derechos fundamentales cuya garantía es el sistema democrático y que el desafío es hacer realidad estas normas supremas, como lo viene sosteniendo el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Sostiene que la mayor afinidad de esta región es la “forja convergente de una cultura democrática colectiva”.¹⁸

Bajo nuestro punto de vista, sin dejar de acordar con una valoración positiva de estas tendencias normativas, que además han consolidado el constitucionalismo social e ingresado en algunos casos en el constitucionalismo de la internacionalización de los derechos humanos, insistimos en que una de las características más notorias de la región es la distancia que separa las constituciones reales de las formales. Distintos autores han señalado los gravísimos defectos de la vigencia de la ley, que demuestran nuestro subdesarrollo y los problemas que atraviesan nuestras democracias.¹⁹

¹⁸ *Cfr.* Valadés, Diego, *op. cit.*, pp. 147-164.

¹⁹ Garzón Valdés, Ernesto, en un trabajo titulado “Derecho y Democracia en América Latina” (publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* de la Universidad Nacional de Córdoba, volumen 7 N° I y II, 2000), comienza sosteniendo: “Desde el punto de vista de la vigencia de ordenamientos políticamente democráticos y socialmente justos, América Latina sigue siendo el continente del desencanto y de la frustración. Al concluir el siglo XX, buena parte de sus países se encuentran en una situación más deficitaria aún que a comienzos del siglo” (p. 133). Más adelante, el reconocido autor indica que la “adopción de un punto de vista interno democrático” y el “establecimiento de una sociedad homogénea” son dos condiciones necesarias para la “plena vigencia de un orden jurídico como el que prescriben las constituciones latinoamericanas” (p. 165). Finalmente expresa

En tal sentido, acabamos de publicar una obra donde pretendemos demostrar cómo las emergencias políticas, económicas y sociales han sido el motivo utilizado recurrentemente para producir la decadencia del estado de derecho argentino, mediante el avance sobre los derechos individuales y la lesión al equilibrio de los poderes y al sistema republicano, pues reúne más poder el Ejecutivo y se licúan los controles del Legislativo y del Judicial.²⁰

IV. LAS PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS

Efectuado el diagnóstico, corresponde realizar la prognosis, que nos indica que si no se producen cambios cualitativos en el funcionamiento de nuestros sistemas políticos, se seguirán profundizando los problemas advertidos, que impiden una efectiva vigencia de los principios democráticos en lo político, económico y social en la región. Los riesgos que advertimos en la continuidad de esta situa-

que “el problema de la relación entre derecho y democracia en América Latina no reside tanto en la promulgación de nuevas Constituciones sino más bien en la aplicación efectiva de las ya existentes a través de una política jurídica que haga posible el establecimiento de una relación causal entre prescripción normativa y comportamiento humano” (pp. 167-8). Por su parte, Carlos Santiago Nino en su notable libro titulado *Un país al margen de la ley* (publicado por Emecé, en Buenos Aires, 1992) referido a la Argentina, explica desde la Filosofía del Derecho, la Sociología y el Derecho cómo la anomia es una de las características más negativas de nuestra sociedad. Nosotros pensamos que desafortunadamente estas penosas realidades también son comunes a otros países de la región.

²⁰ Véase Hernández, Antonio María, (h.), “Las emergencias y el orden constitucional” (publicado por Rubinzel-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2002) donde desde el derecho constitucional analizamos las distintas emergencias padecidas y los institutos de emergencia previstos, prohibidos y no previstos por la Constitución, que sirvieron para producir tan negativos efectos, en un país que ha vivido de emergencia en emergencia y con legislaciones que violaron la Ley Suprema. Un ejemplo patético de ello es la última legislación económica de emergencia que instaló lo que popularmente se denominara el “corralito” financiero y bancario, cuya grosera inconstitucionalidad también estudiamos en el libro y que produjo la confiscación de aproximadamente 70,000 millones de dólares que afectaron alrededor de 5 millones de ahorristas. Aunque debe destacarse la firme reacción popular que rechazó las medidas, junto a las declaraciones de las Academias Nacionales de Derecho y la Federación Argentina de Colegios de Abogados, que señalaron la necesidad de volver a la plena vigencia de los principios constitucionales. También creemos que la comprobación de estos fenómenos que efectuamos en nuestro país, es también extensiva en general a los países de América Latina.

Antonio M. Hernández

ción actual incluso pueden llegar a la repetición de las penosas experiencias del pasado.²¹

Como se comprenderá, alentamos en consecuencia, un cambio en América Latina tendiente a elevar sustancialmente la cultura política democrática y la calidad del funcionamiento institucional, con base en las siguientes propuestas de reforma política.

Antes de enumerar los distintos aspectos de la reforma, efectuamos estas consideraciones previas sobre los presupuestos de la misma: a) se trata de una cuestión íntimamente vinculada a nuestra deficiente cultura política, por lo que los cambios requieren corregir problemas estructurales de antigua data y notoria complejidad; b) no debe caerse en el error de creer que por la simple modificación de algunos textos legales, dichos problemas se superarán rápidamente; c) hay que poner especial énfasis en la modificación del sistema educativo para lograr una eficiente formación democrática a largo plazo, y d) una actitud ejemplar de la dirigencia política servirá para adelantar el proceso de cambio, oxigenación y modernización de nuestro sistema político.

En definitiva, se trata de corregir los “abusos” de nuestra política, para lo cual hay que cambiar esencialmente sus “usos” y “costumbres”, como lo señalaba Ortega y Gasset.

Seguidamente señalamos algunos aspectos que bajo nuestro punto de vista deben comprenderse para producir la profunda reforma política que la realidad de la región impone:

1. Selección de candidatos

Este es un tema de singular importancia que merece ser analizado, atento el particular descrédito de los partidos políticos, que en general no practican una verdadera democracia interna.

Deben sentarse las bases en la normativa sobre partidos políticos y en los diversos niveles de gobierno, de una auténtica democracia interna que posibilite la efectiva participación de los afiliados en este trascendente tema, modificando la situación actual que muestra la

²¹ Como se observa por la extrema gravedad de los hechos que en este momento (diciembre de 2002) se desarrollan en Venezuela, con una sociedad dividida de manera irreconciliable, donde se están produciendo actos de violencia y hasta ahora no ha tenido éxito la mediación que está intentando el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, César Gaviria.

consolidación de verdaderas oligarquías partidarias, en cumplimiento de la ley de hierro que hace décadas había señalado Roberto Michels. Asimismo se debe jerarquizar el accionar de los grupos internos para enriquecer el debate sobre la doctrina o la organización partidaria, en lugar de servir para el reparto de cargos, con base en fomentar alineamientos incondicionales, el clientelismo, etc., entre otras patologías que han desjerarquizado la actividad política. Estos grupos se han reservado el manejo de las candidaturas entre muy pocos, que a veces arreglan con otros grupos o que eventualmente van a elecciones internas, en las que prácticamente condenan a los votantes a sufragar por lo menos malo o a la abstención, ya que no se puede ejercer en profundidad la democracia interna. Todo esto aumenta la incredulidad, impide la participación, agudiza la crisis de la representación y conspira contra una necesaria renovación y cambio de la dirigencia política.

Además estimamos necesario el debate sobre dos cuestiones: el procedimiento de selección de candidatos e incluso la posibilidad de las candidaturas independientes. En la primera, deberá estudiarse, en relación a cada realidad, la posibilidad de la implantación de “internas abiertas y simultáneas”, pues sólo estos requisitos pueden posibilitar el eficaz funcionamiento de este instituto.²²

²² Al respecto, resulta evidente que en el caso de Argentina, las actuales internas abiertas de algunos partidos políticos —que no reúnen estas condiciones señaladas— no han podido revertir los graves problemas que se advierten en esta materia. Por otra parte, este sistema debe alcanzar a todos los cargos electivos, y no sólo a la candidatura presidencial, para que se alcancen los objetivos de oxigenación del sistema perseguidos. En nuestro país, el Congreso llegó a sancionar la Ley 25.611 en 2002 cuyo artículo 7º estableció la obligatoriedad para los partidos de la celebración de internas abiertas y simultáneas, a tono con la demanda popular que requiere una profunda reforma política. Pero desafortunadamente un fallo de la jueza federal Servini de Cubría, de fecha 9 de octubre de este año, declaró la inconstitucionalidad de dicha norma, lo que originó nuestra crítica en el artículo titulado “Un fallo polémico”, publicado en el diario *La Nación*, de Buenos Aires, con fecha 30 de octubre de 2002, p. 15, donde señalamos serias objeciones de tipo constitucional. Y aunque posteriormente la Cámara Nacional Electoral revocara dicha resolución, con fecha 15 de noviembre de 2002, manteniendo la decisión originaria del Congreso, este cuerpo legislativo dejó sin efecto —aunque por única vez, como dice el texto sancionado— la posibilidad de la aplicación de este instituto. Se confirmó una vez más algo que venimos señalando hace tiempo, o sea la decisión de no producir reforma política alguna por parte de la dirigencia, más allá de los reclamos efectuados por la inmensa mayoría de los argentinos, que demuestra la distancia que separa a éstos de aquélla.

2. Sistemas electorales

Esta es otra cuestión compleja, que requiere de análisis interdisciplinarios y que impacta hondamente en el sistema político y partidario.

Consideramos que deben aplicarse algunos criterios generales para el análisis y debate del tema: a) el mejor sistema es el que se adecua a cada contexto, como lo han señalado Sartori y Nohlen, con su método histórico-empírico. b) se advierte un avance de sistemas electorales combinados o mixtos, frente a los clásicos mayoritario y proporcional. c) los tres sistemas combinados de la nueva tendencia electora son, según Nohlen: 1. “el proporcional personalizado (que adjudica un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional). El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos a nivel nacional o a nivel de las circunscripciones plurinominales. El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustraerá del número de los que corresponden según la fórmula proporcional. Es el caso de Alemania.”; 2. el “sistema segmentado o paralelo, como es su denominación en Japón. Aquí el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional, sobre la base de distritos uninominales (por lo general la mitad de los escaños parlamentarios) y otro proporcional sobre la base de distritos regionales o nacionales (o bien listas). El modelo que conviene citar en el marco latinoamericano es el mexicano” y 3. el “sistema proporcional compensatorio”, por el que se adjudica en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de la conversión de votos en escaños, a los partidos grandes que resultaron exitosos en las cir-

cunscripciones uninominales. Un ejemplo lo encontramos en Italia, a partir de la reforma de 1993.²³

3. Términos y modalidades de las campañas electorales

Es conveniente limitar los términos de las campañas políticas y regular las modalidades de la misma, para evitar mayores gastos y otros problemas que se presentan, como el del tiempo de difusión de las encuestas —antes de las elecciones y las de boca de urna—, utilización de los espacios de prensa, etc. Para nosotros resulta fundamental reducir los tiempos y los costos de las campañas, —como se hace en Chile—, para modificar el dispendio de gastos que se observa en otros países —como Argentina—, que además atraviesan crisis económicas profundas. Lo mejor sería tratar de asegurar un acceso igualitario a la propaganda por televisión, ya que es el medio más caro y el más decisivo, pues estamos en la videopolítica, en la acertada expresión de Sartori.

4. Financiamiento de los partidos políticos

Frente a la conflictiva relación entre política y dinero —fuente de corrupción en los sistemas políticos, incluso en democracias más avanzadas que las nuestras—, se impone tratar de consagrar la mejor legislación posible, que asegure la mayor transparencia.

Adelantamos que somos de opinión que el Estado debe participar en dicho financiamiento, porque los partidos políticos son fundamentales para la democracia constitucional. Esto es precisamente lo que se ha establecido en general en la región, o sea fuentes de financiación mixtas, por parte del Estado y los particulares.

Aunque la región no carece de normas al respecto, el problema principal está en su falta de aplicación y control, pues los organismos respectivos no cumplen adecuadamente sus funciones.

²³ Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos-opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Trife, IFE y Friedrich Naumann Stiftung, México, 1999, pp. 117-119.

Antonio M. Hernández

5. Formación y capacitación política

Ante los formidables desafíos de la era del conocimiento en un mundo globalizado, complejo, interdependiente e integrado, resulta indispensable otorgarle la máxima importancia a este aspecto de la formación y capacitación política.

En los países más desarrollados se observa un especial interés por la ciencia y tecnología, las universidades, la educación en general y en particular, en la formación y capacitación de la dirigencia, que surge de centros prestigiosos como Harvard y Yale en Estados Unidos; Eton, Oxford y Cambridge en Inglaterra y la Escuela Nacional de Administración en Francia.

Asimismo se aprecia la actuación de “think tank” y de otros grupos de estudio y formación de la dirigencia política de los partidos, que así pueden cumplir mejor sus funciones tanto en el gobierno como en la oposición.

Se trata en definitiva de fortalecer, actualizar y enaltecer la función de los partidos políticos para enfrentar los problemas del mundo moderno, donde además la economía quiere imponer sus reglas a la política.

La realidad presente requiere de políticos de muy seria y sólida formación. No deben olvidarse los requisitos que exigía para ello Max Weber de formación, capacidad, experiencia y vocación. A su vez, Ortega y Gasset en su ensayo sobre Mirabeau, señaló como ejemplos de políticos a Julio César y Napoleón, o sea, a quienes alcanzaron una extraordinaria conjunción de inteligencia, cultura y capacidad de acción, logrando la síntesis de Bergson: “pensar como hombre de acción y actuar como hombre de pensamiento”.

Como se comprenderá, la calidad de la dirigencia está estrechamente vinculada e interrelacionada con la de los representados, pues de allí emerge aquélla. En consecuencia, no cabe dudar que también estamos en una situación crítica en América Latina en estos aspectos culturales, educativos y morales, lo que afecta hondamente a la sociedad toda. Es por ello que pensamos que hay que realizar un enorme esfuerzo para sentar las bases de una verdadera cultura política democrática, que es la única manera

de cambiar en profundidad las realidades políticas de América Latina.²⁴

Tampoco se debe olvidar a Kelsen, que sostenía que la educación para la democracia era la primera obligación de la misma y en consecuencia, se deben enseñar los valores y principios de la democracia, de la libertad, de la igualdad, de la responsabilidad, de la tolerancia, de la solidaridad y del respeto a la Ley, a la Constitución y a los derechos humanos.

Este proceso de educación cívica y democrática debe impartirse en todos los ciclos de la educación formal —desde la escuela primaria hasta la Universidad— como en la informal, a partir de los medios masivos de comunicación. Asimismo, debe ponerse el énfasis en el cumplimiento de estas tareas por parte de los partidos políticos y del propio Estado.²⁵

²⁴ No ha dejado de impresionarnos la difusión por parte de la Dirección de Cultura Democrática de la Secretaría de Gobernación de México, en el IV Congreso Internacional y Nacional de Derecho Electoral, celebrado en Morelia, Estado de Michoacán, celebrado del 12 al 15 de noviembre de 2002, de una encuesta que señalaba un índice del 95% de desconocimiento de la Constitución y sus derechos por parte de la población. Mas allá de la exactitud de la encuesta, ello sirve para corroborar nuestro aserto sobre la extraordinaria importancia que tiene esta cuestión para el cambio cualitativo de la democracia a que aspiramos en América Latina.

²⁵ En tal sentido débese destacar el art. 38 de la Constitución Nacional argentina, incorporado en la reforma constitucional de 1994, que además de constitucionalizar a los partidos políticos, establece: "...El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes...". Asimismo en el Gobierno Federal del país hubo dos experiencias interesantes —en las que participé como profesor— que fueron el Incap (Instituto Nacional de Capacitación Política), dependiente del Ministerio del Interior, y la Escuela de Gobierno, dependiente de la Jefatura de Gabinete, que fueron destinadas al cumplimiento de dichos objetivos y que contaron con la participación de las conducciones de las juventudes de los partidos políticos nacionales. También consideramos muy importante la institución de un organismo destinado a la promoción de la cultura política democrática, como lo ha dispuesto la Secretaría de Gobernación del actual Gobierno Federal de México, con rango de Dirección, que hace poco tiempo ha comenzado sus actividades. Asimismo debe ponderarse la realización de Encuestas como la Nacional de Cultura Política, efectuada en 2001, que revela la preocupación por el tema. También estimamos fundamental además en el caso de este país, las notables experiencias del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral, que permanentemente desarrollan acciones en este sentido en el marco de sus amplias atribuciones.

Antonio M. Hernández

6. Otros cambios en los partidos políticos

En particular, señalamos la necesidad de formar grupos de estudio interdisciplinarios para formular planes de gobierno, esenciales para elevar el nivel del debate y de la política en general.

Asimismo, debe enriquecerse la actuación de los grupos o líneas internas, mediante el análisis de temas vinculados a la doctrina y a la organización partidaria.

También deben regularse con precisión los sistemas de rendición de cuentas dentro de los partidos, pues los actuales no han mostrado mayor eficacia al respecto. Esto se encuentra íntimamente unido a la necesidad de que existan verdaderas carreras políticas, donde se pueda avanzar con base en las exigencias antes referidas.

Se trata, pues, de jerarquizar la política, como una de las actividades más nobles del hombre, que debe estar indisolublemente unida a la ética. Solo así, la gente confiará nuevamente en una dirigencia política, fruto de este proceso de renovación, cambio y modernización, como resultado de una auténtica y profunda reforma política.

V. PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Como no podría ser de otra manera, el diagnóstico efectuado en esta materia, ha sido coincidentemente negativo con el de los sistemas políticos, en virtud de la íntima correlación de ambos aspectos.

En consecuencia, hacia el futuro aparecen también dos opciones: o la continuidad y agudización de los problemas de anomia en las sociedades de la región o, por el contrario, el inicio de un proceso de cambio profundo que eleve el nivel de respeto y cumplimiento de las leyes y de nuestra cultura democrática y jurídica.

A los efectos de no incurrir en repeticiones, juzgamos aplicables las propuestas efectuadas anteriormente en relación con la educación, a la formación y capacitación política y a la cultura política democrática.

Es que debe comprenderse que no puede haber desarrollo ni avances sustanciales en la democracia latinoamericana, sin una efectiva vigencia de la fuerza normativa de las Constituciones y de la seguridad jurídica.

Resulta entonces fundamental hacer realidad los grandes principios del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, consagrados en los textos supremos de la región.

La vigencia sociológica de las normas que aseguran los derechos humanos en sus tres generaciones y la división del poder, comportarían un mejoramiento notable en América Latina, frente a la penosa realidad que atravesamos.

O sea que éste debe ser el objetivo primario en lo inmediato. Despues habrá que pensar en instancias superadoras, para lo cual estimamos conveniente la consideración de estos temas:

1. La consagración del derecho internacional de los derechos humanos

Luego del triunfo sobre el totalitarismo en la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas, en su carta constitutiva de 1945, proclamaron como el gran objetivo la vigencia de la democracia y los derechos humanos, que fueron solememente anunciados en la Declaración Universal del 10 de diciembre de 1948.

A partir de allí comenzó un importante proceso que importó la sanción de Tratados Internacionales en la materia y que vinculó más estrechamente a los órdenes constitucionales nacionales con el derecho internacional público. Esto significó —como antes lo adelantamos— el tránsito del constitucionalismo social al del derecho internacional de los derechos humanos. Por ello fueron establecidos los sistemas mundial y regionales —como el europeo y americano— de protección de los derechos humanos.

Esta tendencia hacia la búsqueda de la paz perpetua —como lo preconizara Kant—, constituye para nosotros uno de los aspectos positivos de la actual globalización, que pone el énfasis para ello en la vigencia efectiva de la democracia y de los derechos humanos.

En este aspecto, resulta evidente que ahora los derechos humanos tienen dos fuentes: la nacional y la internacional y que asimismo existen Tribunales supranacionales en la materia, lo que junto al fenómeno de la integración, ha impactado en las Leyes Supremas de la región, originándose una distinta respuesta, pues algunas se han modificado para atender tal situación mientras que otras todavía no han contemplado adecuadamente estas nuevas realidades. En con-

Antonio M. Hernández

secuencia, somos de opinión que una de las perspectivas a considerar en futuras reformas constitucionales es la definitiva incorporación de esta fase superior del constitucionalismo.²⁶

2. La afirmación del derecho a la integración

Estamos convencidos que para evitar las consecuencias negativas del proceso de globalización en nuestra región, los países deben desarrollar procesos de integración y de descentralización de manera simultánea.²⁷

En cuanto al primer proceso, que está en marcha —más allá de sus problemas—, con las experiencias del Mercosur y del Pacto Andino y la participación de México en el Nafta principalmente, se advierte que se está gestando un derecho a la integración, que en el futuro ha de originar un derecho comunitario, tal como lo indica la más avanzada experiencia de la Unión Europea.

Como lo dijimos anteriormente, dicho derecho no ha sido todavía contemplado por todos los órdenes constitucionales en la región y ello indica que también deberá ser incluido en la agenda de posibles modificaciones constitucionales en la región.

3. La consolidación de un proceso de descentralización del poder

Más allá de las distintas formas de Estado prescritas en América Latina, se puede observar como una de las características generales, la existencia de notorios fenómenos de centralización del

²⁶ Como ha ocurrido con las reformas constitucionales de Colombia, en 1991 y de Argentina, en 1994. Esta última consagra el reconocimiento de jerarquía constitucional para los 11 instrumentos internacionales de derechos humanos allí consignados, además de la posible incorporación de nuevos tratados a este sistema por parte del Congreso, en el inc. 22 del art. 75. Asimismo, por el inc. 24 de la misma norma citada, referida a las atribuciones del órgano legislativo federal, se le otorga la facultad de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

²⁷ Véase Hernández, Antonio María, (h.), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, Depalma, Buenos Aires, 2000. Allí explicamos que tanto la integración como la descentralización están interrelacionadas y que debe desarrollarse un avance simultáneo de ambos procesos para afirmar la mejor inserción posible en el mundo actual y, por otra parte, la defensa de nuestras individualidades, tradiciones y culturas, amenazadas especialmente por la globalidad de los medios de comunicación masivos.

poder. Ello se aprecia incluso en los Estados Federales como Argentina, Brasil, México o Venezuela.

En consecuencia, y a la luz de lo que acontece en los países más avanzados, donde la descentralización del poder es una auténtica *idea fuerza*,²⁸ consideramos que en América Latina se producirá paulatinamente un proceso de igual naturaleza. Obsérvese que estos debates se están produciendo no sólo en los estados federales sino también en los unitarios, que están avanzando en procesos de regionalización, como Perú, Chile, Colombia y Paraguay.

Por otra parte, reiteramos que la descentralización es la otra respuesta inteligente a los desafíos de la globalización. El neologismo “global” nos indica que debemos pensar ubicados en el mundo globalizado en que estamos insertos, pero que debemos actuar localmente y, en consecuencia, existe la imperiosa necesidad de defender las autonomías y competencias de los gobiernos subnacionales y locales.

Mientras bien se ha destacado la importancia de las ciudades en la era actual,²⁹ nosotros hemos precisado el papel de las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración nacional y supranacional.³⁰

En consecuencia, estos dos procesos requieren un profundo cambio del derecho público de la región, a la luz del mundo actual, que muestra la tendencia hacia un regionalismo abierto, más allá de las fronteras nacionales.

4. La afirmación del control de constitucionalidad

Para nosotros resulta también muy importante que en el futuro se afirme el control de constitucionalidad, cualquiera que sea la modalidad de cada respectivo país, para asegurar la supremacía

²⁸ Con dos ejemplos notables: a) la creación de una nueva forma de estado, la federal-regional como en Italia, Francia, España e incluso Inglaterra, que ha transformado los anteriores estados unitarios, y b) la consagración de una federación de estados en la nueva Constitución de Europa, como etapa final del proceso de integración europea.

²⁹ Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y Global-La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, 1997, Madrid, España.

³⁰ Hernández, Antonio María (h.), *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, op. cit.

Antonio M. Hernández

de la Constitución y, por tanto, el buen funcionamiento de los poderes y la vigencia de los derechos humanos.

5. Asegurar Estados eficaces

También pensamos que otra perspectiva debe ser la de asegurar el cumplimiento eficaz de los papeles del Estado en el contexto de las democracias de la región. Ello significa fortalecer los poderes públicos y democráticos frente al avance de las corporaciones de poder económico y mediático. En consecuencia, debe producirse un renovado debate sobre las políticas públicas y la modernización de la administración, para alcanzar la vigencia de los principios del constitucionalismo social, en una América Latina que atraviesa graves problemas de este tipo.

En definitiva, necesitamos consolidar la fuerza normativa de las Constituciones (Hesse, García de Enterria y Bidart Campos) y crear una nueva conciencia en la materia, para superar las promesas incumplidas de la democracia (Bobbio)³¹ y lograr un buen funcionamiento del gobierno, del mercado y de la sociedad civil. Ello demanda, insistimos, una lucha tenaz y permanente para elevar la cultura institucional, política y jurídica de América Latina.

³¹ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Plaza & Janés, España, 1985.

ABSTENCIONISMO: ENFERMEDAD DE LA DEMOCRACIA. ANÁLISIS Y PERSPECTIVA

*Marcos LARA SANTILLÁN**

*Víctor OJEDA GONZÁLEZ***

SUMARIO: I. Introducción; II. Participación: contrario al abstencionismo; III. Ciudadano y democracia; IV. Participación; V. Definiciones de abstencionismo; VI. Abstencionismo en México; VII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro país el abstencionismo electoral ha alcanzado porcentajes muy altos, sobre todo en los procesos electorales locales y en los procesos electorales federales intermedios, donde se renueva solamente la Cámara de Diputados.

En efecto, podríamos decir que comenzamos a vivir en una democracia plena, y el abstencionismo todavía es uno de los males que hay que erradicar por lo menos, para registrar menores porcentajes en los resultados de los procesos electorales.

Empero, el abstencionismo no es privativo de nuestro país. En muchas otras naciones, el porcentaje de electores que no votan ha alcanzado proporciones inusitadas.

En los últimos meses, y al revisar los resultados de procesos electorales de algunos países, encontramos lo siguiente:

1. Según estudios recientes, en Argentina, debido a la situación económica y al descontento por la política, ganaría la abstención si en este año hubiera elecciones.

* Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal del PSN.

** Secretario Jurídico-Electoral del Comité Ejecutivo Estatal del PSN en Michoacán.

2. En Alemania, se dice que la extrema derecha alemana aprovecharía el abstencionismo (el cual sería amplio). “Sólo con la participación del mayor número posible de ciudadanos en la próxima jornada electoral será capaz de cerrar el paso al extremismo de cualquier signo”.
3. La primera vuelta de las elecciones legislativas francesas que se celebraron en junio pasado registró una tasa de abstención sin precedentes (36%) en ese país.
4. En Costa Rica se celebraron elecciones presidenciales, el pasado mes de abril, y se obtuvo un abstencionismo del 40%.
5. Se dice que en Canadá y Estados Unidos de América es muy elevado el abstencionismo en las elecciones; esto obedece a que la población confía en que cualquiera que sea el partido ganador, gobernará por el bien del país.
6. En Colombia se presentó un abstencionismo del 50% en las últimas elecciones.

En fin, encontramos reportes de alto nivel de abstención electoral en varias partes del mundo.

En el caso de México, después del 2000, no acudió a las urnas el 60% de la población en los Estados de Oaxaca, Aguascalientes y Tamaulipas, entre otros. Recientemente, en los comicios de Ciudad Juárez, Chihuahua —en mayo pasado— se presentó la misma tendencia.

Por otra parte, Chiapas presenta el más alto índice de abstencionismo nacional, al registrar tradicionalmente el 50% de ausentismo en cada proceso electoral.

Como ya hemos abordado en anteriores publicaciones del Partido de la Sociedad Nacionalista, las elecciones son esenciales en una democracia. Elecciones, competencia, pluralidad, legalidad y equidad van de la mano. Ahora bien, emitir el sufragio es una forma de participación política.

Dentro del campo de estudio de la política, el abstencionismo es un tópico poco analizado por su complejidad para establecer una tipología del ciudadano que desiste de acudir a las urnas en la jornada electoral.

Hoy en día vivimos una etapa de comicios competitivos, donde la emisión del voto y el sentido de éste, resultan ser factores determinantes para la conformación de los gobiernos.

De ahora en adelante una pregunta novedosa en el estudio de investigaciones político-electorales será: ¿por qué se vota y cómo se decide el voto? y viceversa: ¿por qué no se vota?

De manera simple el abstencionismo se define como:

“La actitud o criterio de los que se abstienen o propugnan la abstención de participar en alguna actividad.”

En un diccionario de sinónimos encontramos que privación y abstinencia son palabras similares a su significado. Ahora bien, su antónimo es participación, por ello empezaremos hablando de la participación para entender más a fondo el fenómeno del abstencionismo.

II. PARTICIPACIÓN: CONTRARIO AL ABSTENCIONISMO

El voto es la expresión de una decisión política que delega el poder político y expresa las preferencias electorales de los habitantes. En otras palabras, la acción de votar es una acción política y el sufragio es un medio de participar para elegir a nuestros representantes.

De manera que las elecciones son un método democrático y una forma para elegir a nuestros gobernantes.

Para entender la importancia de la participación ciudadana y la del abstencionismo, pasemos a revisar algunos conceptos.

III. CIUDADANO Y DEMOCRACIA

Ciudadanía significa el conjunto de ciudadanos libres que viven bajo una ley común de una sociedad o de un país y que poseen plenos derechos políticos. En este sentido, el ciudadano es un individuo sujeto a derechos y obligaciones jurídico-políticas.

IV. PARTICIPACIÓN

El diccionario define la palabra participar como “Tener o tomar parte en una cosa”. Algunos sinónimos de participación son: colaboración, adhesión, intervención.

De esta forma, cabe preguntarnos:

¿Cómo participa un ciudadano en los asuntos públicos?
¿Cómo colabora y participa el ciudadano en una democracia?

En primer orden, el votar es una forma de participar en una democracia. Con el voto elegimos a nuestros gobiernos y a nuestros representantes.

Hablar de un país democrático es hablar de ciudadanos participativos. La participación es la base de la legitimidad del poder.

Esto quiere decir que en un sistema democrático el pueblo es el depositario de la soberanía, la participación vincula al pueblo con el ejercicio de la autoridad política. En un sistema democrático los ciudadanos participan de manera directa e indirecta en la toma de decisiones políticas.

De esta forma, participar es la voluntad de influir en la sociedad y en nuestra forma de gobierno.

De hecho, se puede decir que la democracia misma surge a raíz de preguntarse ¿cómo dirimir la participación de los ciudadanos y las acciones de un gobierno?

Además de votar o formar parte de los órganos de gobierno, existen otras formas de participación. ¿Cómo se acercan los ciudadanos a los problemas públicos y toman parte en ellos, aparte de emitir el voto?

Precisamente la participación ciudadana apunta a la relación entre el gobierno y los ciudadanos, este concepto se concibe como el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones públicas sobre aspectos de interés nacional.

En este contexto, podemos tomar ya una definición de participación ciudadana: “Las actividades legales de los ciudadanos que buscan influir más o menos directamente en la selección del personal de gobierno y/o en las acciones que este emprende”.

Estas acciones se deben realizar a través de canales legales o institucionales, de ahí que ni la rebelión ni la movilización son formas de participación ciudadana.

De hecho, existe otra dimensión de participación ciudadana que está asociada a la estabilidad (o a la gobernabilidad): El exceso de participación puede producir problemas de procesamiento

de las demandas en las democracias y afectar la estabilidad de sus instituciones.

El concepto de participación ciudadana surge a partir de considerar un papel relevante del ciudadano: un ciudadano que demanda más y mejores servicios de sus gobernantes.

Es por eso que la participación de los ciudadanos debe ser permanente y no solo traducirla a la emisión del sufragio y es que, en una sociedad democrática, se espera que el ciudadano esté interesado de manera permanente en los asuntos públicos.

Cada país democrático tiene sus propios mecanismos para otorgar oportunidades de participación a sus ciudadanos. Es así que la circulación de la información, la capacidad de hacer valer la influencia y de supervisar la acción gubernamental, el acceso a la vida partidista, la existencia de canales alternos de consulta y participación, se dan en diferentes dimensiones en cada país.

Pero ahondemos más en la trascendencia de la acción participativa del ciudadano y su relación con las autoridades que lo gobiernan:

Como podemos apreciar, los mismos derechos y obligaciones de los ciudadanos conllevan necesariamente a una serie de actos participativos en la sociedad. Esta actividad se puede dar en varios sentidos: los ciudadanos pueden estar inmersos en un proceso electoral como parte activa en la organización electoral (consejero electoral u otro funcionario electoral, funcionario de casilla, incluso como observadores). También el inscribirse al padrón electoral, obtener la credencial para votar, verificar los datos correctos en las listas nominales y emitir el sufragio son formas de participación.

Además de todo lo anterior, el mantenernos informados sobre los asuntos públicos es también un modo de participar.

De esta manera, ante el estado hay dos tipos de ciudadanos: los que gobiernan y los que son gobernados. Ahora la pregunta es: ¿cómo establecer vínculos entre ambos actores?

Para responder a este cuestionamiento segmentemos, en primera instancia, las diferentes acciones participativas de los ciudadanos. Podemos decir que se da en varios sentidos, la primera sería muy semejante a la actividad política:

- Afiliarse a un partido político y/o militar;
- Formar parte en la creación de un partido político o agrupación;

- Participar en una campaña política.

Y la otra sería la participación ciudadana y/o electoral como tal, que se distinguiría de la anterior por:

- Votar en los comicios electorales, ya sean locales o federales.
- Formar parte en la organización de los comicios.
- Mantenerse informado sobre los asuntos públicos y gestiones de gobierno, es decir, vigilar el desempeño gubernamental.

En este último punto es donde se responde a la pregunta que nos inquieta: ¿Cómo establecer vínculos entre los gobiernos y los gobernados?

Las contiendas electorales y los sistemas de partidos constituyen, en efecto, el campo principal de la participación política. Sin embargo, una vez emitido nuestro voto, nuestro papel ciudadano no debe terminar ahí. Es decir, debemos estar constantemente vigilantes del desempeño gubernamental.

Como podemos darnos cuenta, a través del voto los ciudadanos expresan sus preferencias políticas y permiten designar sus representantes en los cargos públicos de elección popular. De ahí la importancia de la emisión del voto, porque con ello el pueblo ejerce su soberanía.

En México el voto es un derecho y una obligación. Así lo establece el artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y es que dentro de una democracia, los ciudadanos son la fuente última de poder y autoridad, y gobernan a través de sus representantes elegidos en contiendas electorales.

Para la elección de sus representantes, los ciudadanos deben estar informados respecto de las diversas ofertas políticas y candidatos a través de las campañas. Los ganadores en las contiendas serán los responsables directos de tomar las decisiones sobre los asuntos públicos. A ellos se les ha depositado la confianza para ejercer estas facultades de poder.

De hecho, una imagen inmediata al hablar de una democracia es precisamente la emisión del voto. Empero, podríamos decir que el voto en sí mismo no significa democracia. Por ejemplo, antes en nuestro país los procesos electorales federales eran cuestionables, sobre todo el

de 1988: o en Sudáfrica, donde por mucho tiempo, había elecciones pero la población de raza negra no tenía derecho de votar.

Otro aspecto de primer orden es que las elecciones democráticas promueven una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Esto es, en un sistema de pluralidad partidista, con una oferta política competitiva y con reglas equitativas podría alcanzarse una alternancia en el poder.

Lo anterior ocurrió plenamente en nuestro país durante el proceso federal electoral del año 2000, donde por primera vez el PRI pierde la presidencia de la República. Los ciudadanos, a través de nuestro voto, logramos ese cambio de manera pacífica.

Por último, es importante mencionar que en algunos países como Bélgica, Australia, Italia, Chile y Argentina el voto no solo es un derecho sino un deber, y si no cumple con esta función está sujeto a sanción, como veremos más adelante.

V. DEFINICIONES DE ABSTENCIONISMO

La enciclopedia de la política define el término como:

“Se refiere al abstencionismo electoral de los votantes, es decir a su ausencia consciente de las urnas.”

Para Borja el abstencionismo:

- a. No es un acto fortuito sino deliberado.
- b. No es casual sino causal.

En otras palabras, se refiere a una actitud deseada y premeditada. Bien puede ser sinónimo de silencio o pasividad, que expresa una voluntad política de rechazo hacia el sistema, los partidos o los candidatos.

Por ello, Borja nos dice que el abstencionismo no es la ausencia del elector por motivos de enfermedad, por ejemplo.

En suma, para él, el abstencionismo es “un acto de desobediencia cívica o de protesta contra el orden político existente”.

Por último, este autor nos recuerda que para combatir al abstencionismo se ha establecido el voto obligatorio en algunos países. Es-

tas medidas han surgido de la idea de que el sufragio es una importante función pública, o bien de que el votar es un derecho político y un deber cívico ineludible.

En tanto, en el diccionario de política⁷ el abstencionismo es:

“Falta de participación en el acto de votar.”

Se establece que el abstencionismo bien podría definirse como apatía o enajenación.

Estos autores señalan que el abstencionismo se mide por el porcentaje de quienes no van a las urnas.

Las tasas más bajas de abstencionismo se presentan en los siguientes países:

Australia

Holanda

Austria

Italia

Bélgica

España

Este autor nos señala dos variables del abstencionismo:

1. Individuales y psicológicas.
2. Las de grupo, políticas y sistemáticas.

Finalmente, Bobbio se refiere a la pregunta: ¿Qué efectos tiene en el funcionamiento de la democracia?

El primer lugar menciona que algunos teóricos consideran que las altas tasas de abstencionismo constituyen una deslegitimación, bajo el precepto de que si la democracia es participación de los ciudadanos, la falta de participación debilita la democracia.

Por su parte, en el diccionario electoral mexicano lo define como:

“Es un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerado como la exteriorización de una determinada voluntad, y en tal sentido ser tomado en cuenta por el derecho.”

Empero, el autor Félix Aceves nos advierte que no hay una única clase de abstencionismo y tampoco una explicación única.

La diversidad de causas se podrían catalogar de la siguiente manera:

- a. Por razones no imputables al ciudadano con derecho al voto: enfermedad, ausencia, errores de empadronamiento, fenómenos climáticos o casillas muy alejadas del domicilio.**
- b. Abstencionismo político o consciente: actitud pasiva en el acto electoral; es decir, es un acto de desobediencia cívica de rechazo.**
- c. El ciudadano ignora las fuertes consecuencias del voto: existe una falsa convicción de la escasa importancia del voto individual.**

Por otra parte, en el diccionario de ciencia política el abstencionismo es:

“Tendencia que se presenta o manifiesta en un evento electoral, en que muchos ciudadanos no acuden a las urnas a expresar su voto.” Es una expresión de protesta, o bien reflejo de apatía o indiferencia.

El autor lo describe como una forma pasiva de incumplimiento de las obligaciones civiles. Asimismo, es descrito como la negativa de los votantes a participar en elecciones para elegir a los representantes populares.

Por otro lado, los autores Martínez Silva y Salcedo lo señalan como:

“La no participación de los ciudadanos en los diferentes eventos de la vida política de un país.”

La más generalizada es la que se refiere a los procesos electorales.

Se mide por la diferencia entre el número de ciudadanos empadronados y el total de votos emitidos efectivos. A veces se le suma el total de personas en edad de votar que no se registraron.

El abstencionismo cívico es cuando el elector deposita en la urna la boleta en blanco y no contribuye al éxito de una elección.

Para ellos, influye el grado de competitividad de la elección y el nivel de confianza en los resultados. También el interés de las campañas y que sean atractivas.

La primera explicación de abstencionismo —nos dicen los autores— son las propias elecciones y la incapacidad de los partidos para satisfacer los intereses del elector, es decir, propuestas y candidatos.

Algunas interpretaciones contempladas en este libro son las siguientes:

1. Como una declaración implícita de conformidad en el estatus que para muchos electores “todo está bien” y no se tiene por qué votar.
2. El abstencionismo es una norma cultural producto de factores sociales que se presentan con mayor incidencia entre los electores que poseen algunas o varias de las siguientes características:
 - A. Viven en zonas rurales.
 - B. Bajo nivel escolar.
 - C. Sexo femenino.
 - D. Edad avanzada.
 - E. De edad muy joven.
 - F. Bajos ingresos.

Ahora bien, la clasificación del abstencionismo sería:

1. Demográfica: menos recursos personales como ingresos, educación.
2. Sociopolítica: manifiestan problemas como alienación e insatisfacción política y sentimientos de baja eficacia de acciones políticas.
3. Contextual: no son atraídos por las campañas y por la competencia; o bien no pueden cumplir con los requisitos de registro de electores.
4. Racional: toman la decisión; consideran los costos y los beneficios de acudir a votar a las urnas; por ejemplo, ubican a la política como deshonesta.
5. Técnica: obedece a razones de fuerza mayor como enfermedad, viaje, errores en el registro de electores.

Por otra parte, habíamos mencionado la existencia de pocos estudios sobre el tema que nos ocupa en esta ocasión. Como dato importante, el comportamiento abstencionista anterior al proceso federal electoral del año 2000, fue muy diferente.

Así, encontramos un ensayo de Paulina Fernández Christlieb (escrito en 1982) en el que se refería así al abstencionismo:

“La apatía o el rechazo al sistema político dominante son las dos grandes causas del abstencionismo en México.”

La autora citada nos dice que quienes se abstienen por apatía suelen argumentar la desilusión que les provoca los resultados de

las elecciones. Recordemos que en esa época el organismo encargado de organizar las elecciones era altamente cuestionado.

En efecto, la opinión recurrente de la ciudadanía en esos años era que “el voto no servía para nada”, la sensación era que de todos modos el partido del gobierno permanecía en el poder.

Fernández diferencia a los abstencionistas apáticos de los que muestran una actitud de rechazo, pues su actitud electoral implica una posición política. Este segundo grupo se mostraba incrédulo ante las elecciones como mecanismo para sustituir al partido gobernante; o bien, rechazaban por sí mismos al sistema electoral por ser este parte fundamental del sistema priista.

Claro que hoy en día esta situación ha cambiado, ya que actualmente contamos con una estructura electoral completamente diferente de esa época.

Pero prosiguiendo con los planteamientos de la autora citada, también aborda en su ensayo que el abstencionismo era un problema para el Partido Revolucionario Institucional porque evidenciaba la pérdida de legitimidad.

“La participación mayoritaria de la población en elecciones federales es para el PRI una necesidad que va aparejada a la supuesta confianza y apoyo de los mexicanos a las instituciones políticas existentes.”

Para la autora el aumento del abstencionismo, la disminución de votos por el PRI, así como la incapacidad de la oposición para canalizar electoralmente el descontento de la población son aspectos que perjudicaban al sistema político.

Finalmente en su ensayo, la autora supone que la abstención que tiene como causa el rechazo al sistema dominante puede disminuir al canalizarse esa posición a través de algunos de los partidos políticos nuevos.

Con los sucesos posteriores en nuestro país, efectivamente nos dimos cuenta que algunos de los abstencionistas emitieron su voto por la oposición, y hubo mayor votación cuando el organismo electoral empezó a modificarse.

Por su parte, en el ensayo “Opción y abstencionismo en las elecciones presidenciales” 1964-1982 ya se planteaba que unos de los hechos característicos de las elecciones en México es el elevado abstencionismo, tanto de la población que estando en capacidad

de votar no se empadrona, como de la que habiéndose empadronado no acude a emitir su voto.

Esta investigación resulta muy interesante y consta de tres partes:

1. Análisis de la oposición y el abstencionismo por entidades federativas.
2. Breve reseña de investigaciones que han tratado las relaciones entre oposición, abstencionismo y niveles de desarrollo económico y social.
3. Reflexiones, interrogantes y explicaciones de los resultados.

En el desarrollo de esta investigación se define al abstencionismo como acto de no votar por parte de aquellas personas facultadas para hacerlo.

A las personas abstencionistas se les puede dividir en dos conjuntos: el de “abstencionista pasivo” que no votan por enfermedad, por alejamiento geográfico, o debido a causas involuntarias. El segundo conjunto es el “abstencionismo consciente” que no participan porque no confían en el proceso.

Después del análisis de los datos, el autor llega a las siguientes consideraciones:

- A. Los estados más desarrollados tienden, en general, a ser más opositores.
- B. Los estados menos desarrollados registran menos niveles de abstencionismo.

En otras palabras, votan más por el PRI las entidades más marginadas que las de menor marginación.

Finalmente, el investigador Rogelio Ramos plantea las siguientes interrogantes y espera que algún día puedan ser contestadas:

- ¿Por qué un buen número de entidades con niveles bajos de desarrollo presentan los más altos niveles de participación en las votaciones?
- ¿Por qué se abstiene la gente?
- ¿No votan porque están de acuerdo con la política del PRI?
- ¿No votan porque desconfían del proceso electoral?
- ¿No votan porque el PRI siempre gana?
- ¿El abstencionismo es un voto de protesta?

Al reflexionar respecto a estas preguntas nos damos cuenta que muchas de ellas aún siguen sin contestarse, además de que es un buen indicador para decir que el estudio del abstencionismo se debe dividir en dos etapas: una, antes de 1997 y la otra después de esa fecha.

Al continuar con la revisión de autores, la investigación “Las caras del abstencionismo: Baja California, Chihuahua y Michoacán, 1974-1989” resulta ser particularmente interesante.

En dicho análisis los autores señalan que el estudio era todavía precario, al explicar que “la abstención ha sido en el país superior al número de votos de la oposición en su conjunto”. Y agregan que en las elecciones de 1988, el fenómeno fue casi igual a los sufragios a favor del candidato presidencial del PRI.

Otro planteamiento interesante derivado de este estudio es la diferencia de abstencionismo en las elecciones locales y el de las elecciones federales, o federales intermedias.

Los autores señalan:

“Ciertamente en muchos estados de la República la abstención en elecciones locales es mayor que en las federales, pero esto no es una regla ni ocurre en todas las elecciones. La lógica de la participación ciudadana, si el presidente municipal y el diputado local le son más cercanos incluso más accesibles a los habitantes de un municipio que un gobernador, un diputado federal, un senador o el presidente del país, sería que en las elecciones locales no hubiera menos abstención, pero en general no ocurre así.”

Dentro de sus planteamientos estos autores ya indicaban la importancia de estudiar la abstención en México:

1. Porque a pesar de que el país es crecientemente urbano, el fenómeno aumenta.
2. Porque en una democracia, la legitimación del poder se da mediante el sufragio: a mayor número de votos, mayor legitimación.
3. Porque la abstención ha sido abultada en los últimos años. Curiosamente, en las elecciones de diputados federales de 1973-1988, cada vez que sube la abstención baja la votación del PRI o lo que es lo mismo, cada vez que baja la votación del PRI aumenta la abstención y resume: “La abstención ha seguido una cierta lógica de aumento aceptable, como tendencia, en perjuicio de los votos del PRI pero no necesariamente en beneficio de la oposición”.

4. El estudio de abstencionismo era ambivalente en esos años: por un lado daba muestra de un sistema autoritario, paternalista y autocrático, y por el otro, nos habla de una sociedad expropiada políticamente, sometida, escéptica y defraudada.
5. Porque la abstención es producto de un conjunto de la sociedad que no se identifica con sus representantes políticos.
6. Porque la abstención es un reflejo de apatía, desinterés, ignorancia y oposición pasiva.

En tanto, para José Antonio Crespo es a través del sufragio que la ciudadanía puede influir sobre el proceso político y brindar la legitimidad de sus autoridades. Este investigador menciona que prevalece un bajo nivel de politización en todo el mundo, por lo que se pregunta cómo estimular a los electores a que acudan a las urnas.

Asimismo, se refiere a las naciones que han impuesto la obligatoriedad del voto. En efecto, algunos países establecen sanciones legales para quien no cumpla con ese derecho, por lo que se convierte en una obligación legal.

Aun así, para este investigador las democracias actuales pueden soportar, tanto en términos operativos como de legitimidad, un alto grado de abstención, siempre y cuando este no sea abrumador.

Para él, el abstencionismo es hasta cierto punto natural. Al mismo tiempo, se advierte que los ciudadanos saben que la influencia de su voto sobre los resultados electorales es mínima.

También se habla de que suele darse una elevada votación en elecciones donde se abre la posibilidad de instaurar un nuevo régimen democrático, tras varios años de dictadura o autoritarismo. De igual forma, en comicios muy competitivos, en los que más de un candidato tiene posibilidades de ganar, suele registrarse una mayor presencia ciudadana en las urnas.

Como ya lo señalamos, esto ocurrió en los procesos federales de 1997 y 2000 donde hubo:

- Mayor presencia ciudadana en las urnas en el proceso de 2000 pero no en el de 1997.
- Mayores condiciones de equidad para los partidos políticos.
- Reformas para garantizar la legalidad de las contiendas.
- Colaboración de los medios de comunicación.

- Campañas más atractivas para el electorado.

Finalmente, podemos decir que en México eran comunes los señalamientos en la opinión pública de que “el que calla otorga” o “si no votas, los votos son para el PRI”. Igualmente la frase “para qué voto si de todos modos gana el PRI” era muy sintomática en nuestra cultura política de antaño.

Empero, si bien ha habido un incremento en la participación de los ciudadanos en los dos últimos procesos electorales, nos preocupa la baja participación ciudadana en los últimos procesos locales.

Por último, al revisar diversas aproximaciones en torno a las causas del abstencionismo pudimos encontrar algunas constantes:

- Se considera que el acudir a las urnas implica un costo para los ciudadanos. Esto es, el empadronarse, informarse sobre las campañas, ubicar la casilla el día de la elección.
- De igual manera, se ha encontrado que el abstencionista considera que su voto individual no tiene impacto en los resultados electorales; o bien está inconforme con el sistema y muestra una clara apatía por los asuntos públicos y las autoridades. Asimismo, se ha podido determinar que para ellos, el acto de votar no representa ningún cambio o mejoría en su vida cotidiana.

Ahora bien, como vimos en las páginas anteriores, algunos estudios realizados han arrojado las siguientes hipótesis:

- Las mujeres y los jóvenes tienden a abstenerse más que los hombres y los adultos respectivamente.
- A mayor educación y edad, mayor es la probabilidad de votar y viceversa.
- A mayores estudios menor abstención y viceversa.
- A mayor ingreso menor abstención y viceversa.
- En áreas rurales es mayor la abstención.

Aun así, las pocas aproximaciones a este objeto de estudio no nos pueden dar cuenta de la realidad, sobre todo que la mayoría de ellos datan de años atrás. Creemos que la cultura política de la sociedad mexicana está cambiando.

Por otra parte, se afirma que el grado de abstencionismo estará determinado por las características propias de la elección: competitividad en la oferta de los partidos políticos, los cargos a elegir, los propios candidatos, la dinámica de las campañas, el comportamiento o la cobertura de los medios de comunicación, entre otros.

Por ejemplo, podemos decir que en la elección federal de 1997, la organización de los comicios se dio bajo el contexto de reformas electorales, con un Instituto Federal Electoral (IFE) plenamente desligado del Poder Ejecutivo, además de que fue la primera elección a Jefe de Gobierno del D.F. y un comportamiento más o menos equitativo en la cobertura informativa.

La organización de los comicios de 1994 se caracterizó por cambios en la legislación electoral, la introducción de la figura de los consejeros electorales, y la nueva credencial para votar con fotografía, una extensa campaña de comunicación social, que como recordamos realizaron las autoridades comiciales; así como la apertura a los medios de comunicación.

Sin embargo, sin incentivos específicos e intereses para los individuos, la abstención resulta ser una estrategia racional. Veremos qué pasa en las próximas elecciones federales del año 2003. ¿Cuál será el comportamiento ciudadano después de haber culminado una etapa en nuestro país? Es decir, ¿la gente mostrará el mismo interés como el que tuvo cuando logramos todos juntos la alternancia?

Finalmente, en las siguientes tablas podemos observar el porcentaje de abstención en las elecciones federales, así como los estados con mayor y menor emisión del voto:

Elección Federal	% de abstencionismo
1982	33.13*
1985	49.32
1988	52.58
1991	39.71
1994	24.15*
1997	42.33
2000	36.03

* Las más bajas de la historia.

VI. ABSTENCIONISMO EN MÉXICO

Estados con mayor abstencionismo registrado:

Chiapas
Oaxaca
Durango
Tamaulipas
Coahuila
Guerrero
Morelos
Sinaloa

Estados con mayor participación:

Aguascalientes
Campeche
Nuevo León
Baja California Sur
Distrito Federal
Querétaro

Con los datos derivados de esta publicación podemos decir que en las sociedades modernas, el nivel de abstencionismo refleja un creciente desinterés de la población en la política, un país como Estados Unidos nos dice mucho de esta característica. Ésta ha sido una de las críticas más recurrentes al sistema de EUA: la irrisoria participación ciudadana.

Aun con todo eso, se dice al mismo tiempo que en nombre de sus principios fundamentales, la democracia debe aceptar y tolerar la no participación política, aun si la ausencia total de participación elimina una de sus características fundamentales.

- Presidencialismo
- Partido único
- Fraudes electorales
- Vida y desarrollo de los partidos mayoritarios
- Reforma de Estado mexicano

Pero ¿qué pasa con el análisis del abstencionismo?
Con la realización del presente trabajo nos pudimos dar cuenta que son mínimos los estudios al respecto.

De esta manera, y a partir del nuevo panorama político electoral mexicano, las cifras electorales y la opinión de los ciudadanos cobran relevancia. En los últimos años han surgido diversos libros sobre geografía electoral.

La importancia del voto en unas elecciones competitivas acentúa la necesidad de estudios regionales que den cuenta de la diversidad del mosaico nacional.

Podríamos decir que con la transformación del sistema político mexicano se abren nuevas posibilidades de estudios sobre el comportamiento electoral.

Después de los resultados de 1997 y 2000, empieza a cambiar la idea en la ciudadanía de que el voto cuenta. Pero ¿por qué no se ha logrado disminuir la cifra de abstencionismo en grandes proporciones?

Cabe destacar que el abstencionismo no es típico en países con transición a la democracia como el nuestro.

En México, el voto es un derecho y una obligación; pero no se aplica sanción por el hecho de no acudir a las urnas, como en otros países.

Por un lado, se considera que abstencionismo, en el visto bueno de la mayoría, ya que para ellos si gana un partido u otro es lo mismo y será para el bien de la población.

Pero por otro, los números del abstencionismo registran errores en el padrón electoral, entrega tardía de la credencial o también falta de una cultura cívica o democrática. De esta forma los abstencionistas son calificados como apáticos, mediocres, malos ciudadanos o irresponsables.

Empero, debemos reconocer que el abstencionismo es un reflejo de la desconfianza hacia las instituciones, llámense organismos electorales, partidos políticos, gobiernos o gobernantes. De igual manera, aumenta el abstencionismo cuando los requisitos y trámites son complicados para inscribirse en el padrón electoral, y ello sucede no sólo en nuestro país sino en todo el mundo.

Aun así tomemos en cuenta algunas consideraciones: nunca se da un proceso al que acudan la totalidad de los electores al mismo tiempo, se dice que el abstencionismo es un derecho similar al de votar,

pero hay que procurar al menos que los que se abstienen lo hagan con plena conciencia política.

Por ello, el abstencionismo es un reto para los partidos: es un reto para la oposición porque en él vemos un conjunto de posibles electores a nuestro favor o miembros potenciales en nuestras filas. En este sentido se rechazan estrategias que pretenden restar votos a los opositores, fomentando el abstencionismo con el descrédito o fomentando temor, de manera que los votantes no vayan a las urnas, tal y como sucedió en 1994, cuando se fomentó el voto del miedo.

En la actualidad contamos con instituciones vigilantes en todo proceso electoral para garantizar la legalidad y transparencia; contamos con la ya ganada pluralidad política. ¡No demos marcha atrás! Participa en cada elección local o federal en cada plebiscito que se realice o en cada acción que requiera tu participación porque la participación ciudadana es la base para concretar una democracia sana y fuerte.

VII. CONCLUSIONES

El sistema político mexicano se ha desarrollado y parado por varias etapas como transitar de un sistema de partido prácticamente único a un sistema de partidos, así como transformar la estructura del organismo que organiza las elecciones.

En efecto, a partir de la reforma política de 1977, el espectro político cambió y se abrió camino a mayores partidos políticos. Y a partir de 1992, podríamos decir que cambiaron las condiciones de las contiendas electorales hacia una mayor equidad.

Resultados mayores se dieron en los procesos de 1997 y 2000, de donde surgió la pluralidad política y la alternancia pacífica del poder con lo que hoy contamos.

Ahora bien, en nuestro país el estudio electoral y político se ha basado en analizar:

- Presidencialismo
- Partido único
- Fraudes electorales

Marcos Lara Santillán y Víctor Ojeda González

- Vida y desarrollo de los partidos mayoritarios
- Reformas del Estado mexicano

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

*José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA**

SUMARIO: I. Marco de referencia; II. Esquema de análisis; III. De la regulación constitucional del Distrito Federal dentro de la sección III “De las Facultades del Congreso” a su traslado al Título V “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”; IV. Del gobierno de la capital a cargo de los poderes federales al gobierno “compartido” con los órganos locales; V. De la participación ciudadana en el Distrito Federal. VI. A manera de conclusión.

I. MARCO DE REFERENCIA

Agradezco a las distintas instituciones organizadoras¹ de este *IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*, la invitación para participar en tan importante evento, el cual me da la oportunidad de reflexionar con tan distinguida concurrencia, acerca de la evolución de la participación política en el Distrito Federal.

Las reformas constitucionales al Distrito Federal realizadas en los últimos tres lustros, consideramos que forman parte de un mismo ciclo, que inicia en 1987,² se fortalece en 1993,³ se

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

1 Comenzando por las autoridades electorales locales (Tribunal Electoral de Michoacán e Instituto Electoral), como las federales (Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, al Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y por supuesto al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

2 Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de agosto de 1987.

3 La de 1993 fue publicada el 25 de octubre.

José Luis López Chavarría

perfecciona en 1996,⁴ y pretende afinarse con la última iniciativa presentada en el 2001, actualmente en proceso de discusión.⁵

No desconocemos que en 1990 y 1994,⁶ también se aprobaron reformas al marco constitucional de la capital, pero éstas tan sólo modificaron aspectos muy específicos de las reformas que les precedieron.

Válidamente puede señalarse, que el entramado constitucional que actualmente regula al Distrito Federal, se ha conformado a partir de las previsiones y ajustes realizados en cada una

⁴ La de 1996 fue publicada el 26 de agosto.

⁵ Respecto a la última iniciativa de reforma al marco constitucional del Distrito Federal, su evolución es la siguiente:

Con fecha 13 de noviembre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 73, fracción VIII; 76 fracciones V y IX; 89, fracción XIV; 108, 109, 110, 111 y 122 del texto constitucional federal.

En la sesión del 14 de noviembre de 2001, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa de referencia a las Comisiones Unidas del Distrito Federal y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen correspondiente.

El 11 de diciembre de 2001, los integrantes de las Comisiones Unidas celebraron una reunión en la que aprobaron el dictamen, mismo que fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el día 14 de ese mismo mes y año, siendo aprobado sin modificación alguna, 358 votos se emitieron a favor y hubo siete abstenciones.

Con fecha 14 de diciembre de 2001, la Cámara de Diputados envió al Senado la minuta con el proyecto de decreto que había aprobado; al día siguiente la minuta fue enviada a las Comisiones del Distrito Federal; de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, para que realizaran el dictamen correspondiente.

Con fecha 24 de junio de 2002 se reunieron las comisiones referidas, acordándose formar una subcomisión para la elaboración del dictamen respectivo.

El 11 de septiembre de 2002 se reunieron los integrantes de las comisiones respectivas y resolvieron desechar en su totalidad la minuta con el proyecto de reforma al Distrito Federal, criterio que fue avalado en la sesión plenaria de dicha cámara el 1º de octubre de 2002.

Según nota periodística publicada el 2 de octubre de 2002, destaca que se acordó regresarla a la Cámara de Diputados, por considerar que la Asamblea Legislativa carece de facultades para presentar modificaciones a la Carta Magna.

Según la nota de referencia, con 53 votos a favor y 47 en contra, los senadores del PRI, PAN, PRD y PVEM, rechazaron la minuta enviada el 14 de diciembre por la cámara baja, al precisar que conforme a los artículos 71 y 135 de la Constitución, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal carece de facultades para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el Congreso, véase *La Crónica de Hoy*, 2 de octubre de 2002, p. 48.

⁶ Fueron publicadas el 6 de abril de 1990 y el 31 de diciembre de 1994, respectivamente.

Evolución de la participación política en el Distrito Federal

de las reformas aprobadas durante este período; su avance ha sido lento y gradual, puesto que los intereses y controversias que sigue suscitando esta materia han impedido marchar a otro ritmo.

El presente período resulta definitorio para la nueva organización de gobierno que presenta el Distrito Federal, caracterizado por abandonar la concepción de departamento administrativo y el rígido tutelaje de los poderes federales sobre la capital, para dar paso a un “gobierno compartido” con los distintos órganos de gobierno local que se han previsto.

El nuevo esquema de gobierno ha traído una serie de importantes implicaciones, como el que al fin los capitalinos podemos ejercer nuestras prerrogativas electorales; que el Distrito Federal experimente la convivencia política entre distintas autoridades electas popularmente; que sea necesario asentar un sistema de distribución de competencias dual en la capital, entre aquello que sigue correspondiendo a los poderes federales y lo que pertenece a los órganos de gobierno locales, lo que explica que los ajustes y modificaciones todavía no concluyan.

II. ESQUEMA DE ANÁLISIS

La metodología que utilizamos se basa en un análisis comparativo de las distintas reformas constitucionales aprobadas en los últimos tres lustros, incluyendo la iniciativa de reforma de 2001, relativas a la evolución que ha tenido la participación política en el Distrito Federal.

La fórmula comparativa consiste en que cuando abordamos un aspecto asentado en alguna de las reformas, analizamos inmediatamente la forma como lo regularon las reformas subsiguientes, pues creemos que así podrá comprenderse de manera más fácil y precisa la evolución temática seguida en esta materia.

Básicamente nos apoyamos en los decretos de las reformas constitucionales publicadas en los diarios oficiales de la federación correspondientes.

III. DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL DENTRO DE LA SECCIÓN III “DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO” A SU TRASLADO AL TÍTULO QUINTO “DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL”

La reforma de 1987 conservó la regulación del Distrito Federal en el *Título Tercero, De las Facultades del Congreso*, concretamente en la fracción VI del artículo 73 del texto constitucional federal.

La reforma de 1993 trasladó la mayor parte de las bases de la organización constitucional capitalina al artículo 122 de la Ley Fundamental, el contenido hasta entonces de dicho precepto fue remitido al primer párrafo del artículo 119;⁷ con tal reubicación fue acertado adicionar el encabezamiento del *Título Quinto* de la Constitución Federal para quedar “De los Estados de la Federación y del *Distrito Federal*".⁸

Bien pudo la presente reforma trasladar toda la organización constitucional del Distrito Federal al artículo 122; sin embargo, decidió que todavía en la fracción VI del artículo 73 constitucional, se conservaran algunos lineamientos, uno que se refirió a la facultad del Congreso de la Unión para expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y el otro para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Ambas disposiciones ya resultaban innecesarias si consideramos que las mismas se reiteraban en el texto del artículo 122 constitucional. (fr. I y IV)

La reforma de 1996 derogó acertadamente la fracción VI del artículo 73 constitucional, con ello la totalidad de los principios de la organización constitucional capitalina quedaron en el precepto 122, lo que constituyó un paso más por identificar el carácter de gobierno local del Distrito Federal con el de los estados.

⁷ Que establece: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

⁸ Las cursivas son agregado nuestro.

La iniciativa de 2001 continúa con la tendencia de asentar en el artículo 122 del texto constitucional federal las nuevas previsiones que contempla, por señalar un caso, el endeudamiento público hasta ahora responsabilidad del Congreso de la Unión (fr. VIII, a. 73 constitucional), propone pase a manos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (apartado E, a. 122 constitucional)

IV. DEL GOBIERNO DE LA CAPITAL A CARGO DE LOS PODERES FEDERALES AL GOBIERNO “COMPARTIDO” CON LOS ÓRGANOS LOCALES

La reforma de 1987 mantuvo la estructura del gobierno de la capital como tradicionalmente venía ocurriendo, bajo la tutela de los poderes federales; el gobierno a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva. (fr. VI, base 1^a, a. 73 constitucional)

Por su parte, la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*⁹ contempló al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como el funcionario a través del cual el Presidente de la República delega el ejercicio del gobierno de la capital. (a. 1^o)

La organización del gobierno de la ciudad siguió bajo los cauces de un departamento administrativo.

En términos generales, el Congreso de la Unión mantuvo la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con las precisiones que haremos respecto de la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (fr. VI, en su encabezado y apartado A, del a. 73 constitucional)

En efecto, cabe señalar que la reforma previó como un órgano de representación ciudadana una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyas facultades se definieron por lo limitado de las mismas, indefinición de su naturaleza jurídica, por lo que no puede considerarse aún como un órgano de gobierno local.

La función judicial siguió a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. (fr. VI, base 5^a, a. 73 constitucional)

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1978.

La reforma de 1993 modificó de manera sustancial tal esquema de gobierno al disponer que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los Poderes de la Unión, *los cuales lo ejercerán por sí, y a través* de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, establecidos por la propia Constitución. (pfo. primero, a. 122 constitucional)

Con los nuevos lineamientos constitucionales asentados, la concepción del gobierno como departamento administrativo sería cosa del pasado, en congruencia con este nuevo esquema de gobierno la reforma previó un *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*,¹⁰ en lugar de la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*.

La expedición de dicho Estatuto se confirió como facultad del Congreso de la Unión y en él se asentaron:

- a) La distribución y atribuciones de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo que dispone esta Constitución;
- b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:
 1. La Asamblea de Representantes;
 2. El Jefe del Distrito Federal; y
 3. El Tribunal Superior de Justicia.
- c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;
- d) Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y descentrados, así como la creación de entidades paraestatales. (fr. I, a. 122 constitucional)

La reforma de 1996 mantuvo tal estructura de gobierno entre poderes federales y “órganos locales”, aunque si bien continuó la tendencia de conferirles mayores facultades a los segundos, que los asemejan cada vez más al que desempeñan las autoridades de las entidades federativas del país, sin que lleguen a equipararse como tales, dada la particular naturaleza de la capital.

¹⁰ El cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994.

Evolución de la participación política en el Distrito Federal

De esta manera, en distinta redacción estableció que el gobierno capitalino está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. (pfo. primero, a. 122 constitucional)

Asentó que las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal. (apartado H, a. 122 constitucional)

Además a los órganos locales les cambió su denominación, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al Jefe del Distrito Federal le agregó el indicativo de Jefe de Gobierno, tan sólo mantuvo el del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. (pfo. segundo, a. 122 constitucional)

Cabe señalar que la presente reforma olvidó actualizar el texto del artículo 105, fracción II, inciso e), que todavía hace alusión a la *Asamblea de Representantes*.

Reiteró como facultad del Congreso de la Unión el expedir el *Estatuto de Gobierno*, y el dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión, así como legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. (frs. I y II, apartado A), a. 122 constitucional)

La iniciativa de 2001, en el primer párrafo del artículo 122 del texto constitucional federal, propone:

El Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezcan esta Constitución y el *Estatuto Constitucional* del propio Distrito Federal; su Gobierno está a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, con la participación de los poderes federales, en los términos de este artículo.

En el apartado C, fracción I, del mismo artículo 122, establece:

“I. Para emitir y reformar el *Estatuto Constitucional* se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

Y en los preceptos Quinto y Sexto transitorios:

“Quinto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, inclusive la integrada para el período 2000 a 2003, está facultada para expedir el *Estatuto Constitucional del Distrito Federal* y, una vez que éste entre en vigor, quedará sin efectos el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario*

Oficial de la Federación el 24 de julio de 1994 y sus reformas y adiciones posteriores, salvo las disposiciones que en su caso sigan vigentes de conformidad con el artículo segundo transitorio del presente Decreto.”

“Sexto. Si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así lo acuerda por las dos terceras partes de sus miembros, podrá someter el Estatuto Constitucional a referéndum.”

Las propuestas de la iniciativa nos llevan a formular los siguientes comentarios:

- 1º Confiere al Estatuto del Distrito Federal el carácter de constitucional, lo que denota la especial naturaleza de tal ordenamiento, su previsión ha suscitado diversos tipos de señalamientos desde que la denominación de Estatuto Constitucional resulta inadecuada por lo tautológico de los vocablos; porque el término de Estatuto trae reminiscencias históricas de períodos imperiales que bien valdría la pena no recordar.¹¹
- 2º Que haya quienes propongan que mejor hubiese sido la previsión de una *Constitución Política para el Distrito Federal*,¹² aunque como señala la *Exposición de motivos*, el espíritu de la iniciativa nunca fue crear un estado más que formara parte de la Federación, sino resguardar el régimen de excepción que lo distingue.
- 3º A diferencia de las reformas precedentes confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y no al Congreso de la Unión, la facultad para expedir el *Estatuto Constitucional* (aunque la iniciativa en una confusa redacción utiliza el vocablo emitir); independientemente de la votación calificada que se exige para “emitir” y reformar el *Estatuto* (2/3 partes de los miembros presentes), destaca el hecho de que por la peculiar naturaleza fundacional de dicho ordenamiento, en cierto modo inviste de carácter de constituyente a la Asamblea Legislativa que expida tal ordenamiento; es por ello que creemos que sería necesario armonizar esta reforma con la fecha en que se elija a la próxima Asamblea Legislativa, para que los electores sepamos el especial carácter que gozará la misma, y no como lo previó la iniciativa, que sin más dotó a una Asamblea en funciones para llevar a cabo tan importante responsabilidad.

¹¹ Al respecto véase González Oropeza, Manuel, *La Constitución del Distrito Federal*, México, Tribunal Superior de Justicia, 2000, pp. 84-86.

¹² *Ibidem*.

4º Nos parece acertado que la aprobación de dicho *Estatuto Constitucional*, pueda ser sometida a *referéndum*.

V. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

La reforma de 1987 señaló que:

La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción de gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles. (fr. VI, base 4^a, pfo. tercero, a. 73 constitucional)

Asimismo, que la Asamblea de Representantes podía convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva. (fr. VI, base 3^a, inciso E), a. 122 constitucional)

Facultó a la Asamblea de Representantes para que conociera de la *iniciativa popular*, siempre que versare sobre alguna de las materias que tuviere competencia y que fuere presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señalara el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea*. (fr. VI, apartado J), base 4^a, pfo. segundo, a. 73 constitucional)

La reforma de 1993 estableció que en el *Estatuto de Gobierno* se determinarán:

Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un Consejo de Ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos. (fr. I, inciso e), a. 122 constitucional)

En las disposiciones transitorias señaló:

“Sexto. Los consejos de ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno y las leyes respectivas.”

Facultó a la Asamblea de Representantes, para legislar sobre la participación ciudadana de la capital, lo cual sirvió de fundamento para la expedición de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.¹³

Los objetivos fundamentales de dicho ordenamiento fueron, parafraseando al investigador Serna de la Garza, el de proporcionar mecanismos institucionales que permitieran una mejor comunicación entre la administración pública del Distrito Federal y los gobernados, así como el crear instancias de gestoría y colaboración de los ciudadanos con las autoridades.¹⁴

Los mecanismos de participación previstos por tal ordenamiento, fueron: la audiencia pública; la difusión pública; la colaboración ciudadana; la consulta vecinal; quejas y denuncias; recorridos periódicos del Delegado; los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.

La reforma de 1996 derogó la figura de consejeros ciudadanos, a menos de un año de gestión y sin siquiera evaluar su actuación, propiciando la confusión y el desencanto por la falta de seriedad y abuso en la facultad de reformar el texto constitucional.

El *Estatuto de Gobierno* y la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*,¹⁵ también fueron reformados, además de los mecanismos de participación ciudadana ya existentes, se previeron nuevos instrumentos:

- a) A través del *Plebiscito*, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentales para la vida pública del Distrito Federal. (a. 13, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)
- b) El *referéndum* es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a

¹³ Véase Serna de la Garza, José María, "La ley de participación ciudadana del Distrito Federal", en *Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1995, p. 187.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el 21 de diciembre de 1998.

Evolución de la participación política en el Distrito Federal

una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. (a. 25, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)

- c) La *iniciativa popular* es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir. (a. 36, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)
- d) Por conducto de la consulta vecinal, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan. (a. 45, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)
- e) Por medio de la colaboración vecinal, los vecinos en el Distrito Federal podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativo en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. (a. 50, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)
- f) Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. (a. 80, *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*)

En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Compartimos lo señalado por José Alberto Reus Fortunati en el sentido de que existen muchas tesis, muchos conceptos acerca del camino para la construcción del estado democrático de derecho, pero que no obstante, que cualquier lucha que no considere al ciudadano, es decir, que deje de tomar en cuenta a la ciudadanía, va a cometer errores.¹⁶

En este mismo sentido, para Serrano Migallón, la compleja problemática que enfrenta el Distrito Federal no podrá ser resuelta exclusivamente por obra de las autoridades. La participación de la ciudadanía es elemento eje para lograr soluciones realistas, prácticas y oportunas, a los retos de nuestra convivencia ciudadana. La ciudad es espacio colectivo y sólo la comunicación y la colaboración en el seno de la sociedad, es el camino idóneo para elevar la calidad de la vida urbana.¹⁷

De aquí que la participación ciudadana debe ampliarse a todos aquellos aspectos en donde el involucramiento de la ciudadanía tenga efectos reales sobre las decisiones trascendentales que el nuevo gobierno debe considerar. De no responsabilizarse de esta manera, la forma en la toma de decisiones conservará las mismas actitudes no deseadas.

Los ciudadanos requerimos del Estado, no instituciones rígidas sino garantías de espacios públicos para el ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que Lombera¹⁸ denomina la gobernabilidad participativa.

Resulta incuestionable la importancia y la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en las tareas de gobierno, a lo largo de las últimas reformas constitucionales y legales de la capital; desde muy diferentes perspectivas se ha pretendido avanzar en este aspecto, sin que lamentablemente se haya conseguido. En 1987 se insistió en la iniciativa popular, debiendo ser suscrita ahora tan sólo por

¹⁶ En “Cómo construir un nuevo estado con participación ciudadana”, ponencia presentada en el Foro Internacional sobre Gobiernos Metropolitanos, organizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 23 de agosto de 2001.

¹⁷ *Ídem*, en la ponencia “Las instituciones electorales del Distrito Federal y la cultura democrática”.

¹⁸ *Ídem*, “Gobernabilidad participativa”.

Evolución de la participación política en el Distrito Federal

10 mil ciudadanos; la determinación de que la ley estableciera la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de las acciones de gobierno, y que la Asamblea de Representantes pudiera convocar a consulta pública.

Para 1993, se previó la figura del Consejo de Ciudadanos encargado de la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de los programas delegacionales, también la expedición de la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, la cual contempló otros mecanismos de participación de los capitalinos en los asuntos de gobierno.

Sin embargo, para 1996, se derogó la figura del Consejo de Ciudadanos referido, aunque la *Ley de Participación Ciudadana* fue reformada para dar cabida al *plebiscito, referéndum e iniciativa popular*.

Ahora bien, resulta evidente que los distintos mecanismos de participación ciudadana no han dado los resultados que de ellos se esperaba, ya sea por la desconfianza y reticencia que hacia ellos han mostrado las autoridades; el poco interés y desconocimiento que la ciudadanía ha tenido de dichos instrumentos, y la desnaturalización que se ha hecho de su aplicación.

De esta manera, los Consejos de Ciudadanos de las delegaciones políticas, tan sólo pudieron subsistir unos meses, sin que se les diera el tiempo necesario para apreciar las ventajas y/o deficiencias en su actuación.

EL FENÓMENO DEL ABSTENCIONISMO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO MEXICANO

*Emeterio LÓPEZ MARQUEZ**

SUMARIO: I. Introducción; II. Cultura democrática; III. La participación electoral; IV. Abstencionismo electoral; V. Estadísticas de participación y abstencionismo en México; VI. El abstencionismo electoral en los distintos sistemas políticos; VII. Voto obligatorio; VIII. Conclusiones; IX. Bibliohemerografía.

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de procesos electorales confiables y transparentes es una concepción implícita que se nos viene al mencionar el término democracia; palabra que hoy en día es común su alusión, pero que dista de encontrar su plenitud.

Amoldada en el ámbito electoral, para que ésta tenga efectos palpables hacia los gobernados, es necesaria la participación electoral de la ciudadanía, siendo exclusivamente el sufragio donde los ciudadanos pueden influir sobre el proceso y brindarle legitimidad a sus autoridades.

La participación electoral es sin duda el mejor camino hacia una democracia plena, sin embargo, esa participación muchas veces se ve disminuida por múltiples factores que disipan la asistencia del electorado a las urnas, factores muchas veces propiciados.

* Procurador General de Justicia del Estado de Veracruz.

Suele pasar con frecuencia que el electorado, una vez conocido el resultado de las elecciones en las que no participó, hace comentarios en torno a que el candidato electo no ganó a la buena y que todo estaba arreglado, es entonces donde nos preguntamos cómo pueden esos ciudadanos quejarse, si no cumplieron con su deber cívico-ciudadano de ir a votar, siendo en consecuencia que para exigir hay que cumplir primero con nuestras obligaciones.

La participación electoral debe ser una preocupación fundamental de los régímenes democráticos, la competencia justa y libre en elecciones multipartidistas se ha convertido en el aspecto fundamental a observar en los últimos años. México y los países de democratización reciente, deben asumir como verdad que la caída en la participación electoral es un síntoma de decadencia de una sociedad democrática. Así vista, la esencia de la democracia se sostiene en la habilidad de la ciudadanía para seleccionar a sus propios líderes mediante el sufragio.

De la mano de la participación, aparece como un síntoma inequívoco de la no asistencia del electorado a emitir su voto, un mal que es identificado como abstencionismo, el cual en una concepción general, consiste en la poca motivación para asistir a las urnas por parte del ciudadano, mismo que se origina por aspectos tanto sociales, económicos y desde luego políticos, los cuales muchas veces son un medio necesario y a veces inevitable para promover o defender los intereses ciudadanos en otros ámbitos, como la seguridad pública, el empleo, la educación, la sanidad, el crecimiento económico, etcétera.

Con la presente ponencia se pretende analizar las múltiples causas que han venido frenando la participación y aumentado el abstencionismo en México, así como tratar de sentar las bases para que realmente se ponga en marcha una verdadera cultura democrática fomentada entre gobierno y partidos; principalmente que haga conciencia en el electorado de lo importante que significa su voto en la vida democrática de un país.

II. CULTURA DEMOCRÁTICA

Conviene iniciar la presente exposición, abordando un punto el cual resulta pilar y que representa en mucho lo que somos y lo que

queremos para nuestra nación. Hablar de cultura democrática implica hablar de entendimiento e interacción entre pueblo y gobierno, donde el segundo de los mencionados se hace responsable de las actividades tendientes al buen funcionamiento de la sociedad. La sociedad, por su parte, construye una forma de representarse al mundo y de explicarse los distintos fenómenos en los que interviene el hombre.

Lo anterior nos lleva necesariamente a abordar el tema de cultura política, la cual es una noción extensa que se ajusta a diversos intereses de análisis. Puede abordarse con la intención de comprender amplias tendencias culturales bajo las cuales se mueven las realidades políticas, con el propósito de explicar un fenómeno concreto, con la inquietud de entender los orígenes del poder y de su legitimidad, o con la finalidad de registrar comportamientos políticos y contrastarlos con las experiencias ideales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población su sentido de pertenencia, pues es a través de ella que se reconoce a sí misma en lo que le es propio.

El término cultura política forma parte de nuestro lenguaje y actuar cotidiano, que la más de las veces no lo identificamos aún estando envuelto en ello; sin embargo, nos hace falta esa identificación, ya que por otra parte, es de aceptar que nuestro sistema mexicano se ha venido consolidando con este, pero aún falta mucho por realizar. En principio son los partidos políticos los que deben fomentarla ya que necesitan la participación y el voto de los ciudadanos, ya que es a través de ellos la única vía para otorgarles legitimidad en un proceso electoral de cualquier índole; de igual forma el otro interesado es el Estado el cual debe establecer los mecanismos para que él, a través de las instituciones creadas cumplan su compromiso de interesar a la ciudadanía en su participación electoral.

Si bien es cierto por una parte el discurso político aduce que cada día se hace conciencia de ir a votar y las instituciones encargadas de promover el voto consideran que con la realización de seminarios, conferencias y congresos se avanza, me parece que no es lo suficiente; lo que realmente urge es ir a las entrañas del asunto, interactuar con los verdaderos protagonistas de la contienda que son nada más y nada menos que los ciudadanos.

Dentro de una verdadera democracia, hace falta que realmente se informe a la ciudadanía de lo que pasa y hay a su alrededor; es con el apoyo de la prensa, la televisión, la radio y ahora la internet por mencionar algunos medios, como se debe hacer referencia a la cultura democrática.

De lo anterior podemos manifestar que lo que hace estable a una democracia no es solo el buen funcionamiento de sus instituciones, sino que dependen muchos otros factores que tienen relación con las percepciones, las creencias, las opiniones, las evaluaciones y las actitudes que acompañan los quehaceres de la política. Es ahí donde se establece la cultura política, que comprende los vínculos existentes entre los valores, las reglas y las instituciones que permite establecer los rasgos distintivos de un país.

En el ámbito de los valores, lo característico de la democracia es la construcción de una personalidad política fundada en cualidades y atributos que perfilan a la ciudadanía, la cual entendemos como la condición de ciudadano, de ser titular de los derechos que otorga el sistema jurídico de determinado país, a quienes han cumplido con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional, facultándolos de intervenir en la voluntad del Estado, y en todos los asuntos esenciales del mismo, como es el de permitir al elector su participación en la decisión de elegir libremente a sus representantes en el poder político.

En el ideal cívico, la idea de ciudadano parte de una disposición de la personalidad que cumple con ciertos atributos: determinación individual, conciencia y educación, es decir, libertad, autonomía y capacidad para tomar sus propias decisiones y emitir juicios. El reflejo de estos atributos en un contexto democrático derivará en una definición de ciudadanía que permita el despliegue de relaciones igualitarias, horizontales e inclusivas, y de valores individuales que constituirán el bien común.

La ciudadanía parte de la integración de los elementos que inciden en su constitución y de las prácticas que perfilan su distinción. Las bases de análisis de la cultura política democrática en México hacen converger estos elementos en la explicación del estado actual de las percepciones y representaciones que el ciudadano manifiesta sobre su papel en el cambio político, y que significan, a su vez, la síntesis de los registros sobre las actitudes, valores y opiniones de los aspectos relacionados con su imagen de espacio público.

En suma, es a través del análisis de las reglas y los valores de la democracia, de sus instituciones de representación y de los procedimientos para la participación, de la forma en que se justifica el poder y legitiman los pactos políticos, como se puede establecer un análisis sólido de la cultura democrática

III. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Ahora bien, presentado el mapa conceptual de cultura democrática, conviene analizar lo importante que es la participación de la ciudadanía como elemento integrador de la cultura democrática en los procesos electorales.

El término participación es una acepción a la que hoy en día recurrimos cotidianamente. Aludimos a ella desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, y encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida. La participación suele ligarse, con propósitos transparentes y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos.

La forma en que una persona valora las elecciones, está determinada por varios factores, de los cuales destacan el significado que se atribuye al actor de votar y a las normas que garantizan la efectividad del sufragio, y las percepciones que se tienen acerca de los partidos políticos y la competencia misma. El voto es la referencia inmediata a la democracia y le permite a las personas una suscripción inicial a la condición de ciudadanía.

Para que un régimen democrático sea funcional es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente con el poder, de una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que acepte los resultados del proceso electoral y que participe sin restricciones en los mecanismos para la toma de decisiones. Ello implica la exigencia de una cultura ciudadana que rechace la apatía política.

El votar en México tiene connotaciones que trascienden al mero ámbito de la competencia, es un acto que ratifica la condición de ciudadanía y el compromiso hacia un Estado de que prevalezca la legalidad. El voto ha tenido además un intenso vínculo con el cambio político, entendido como respeto a los procesos electorales y a la fidelidad de sus resultados, así como equidad en los procedimientos.

Ahora bien, las actitudes que orillan al electorado a acudir a las urnas no solo deben desarrollarse por los propios ciudadanos que votan, sino también por todos aquellos operadores de las elecciones que participan en la organización de los procesos electorales.

En la actualidad podemos identificar tres tipos de influencias que logran despertar en el ciudadano el interés de ir a votar; la primera hace referencia a factores de índole social, misma que se refiere a los lazos élite-masas que se establecen entre el votante activo y el sindicato, clase social y vínculos religiosos, con los cuales interactúa, mismo que logra provocarle deseo de ir a las urnas e inclinarse por determinado partido político, y que podría decirse es considerada la forma más importante de influencia de participación en México, niveles de escolaridad alta y edad madura constituyen variables determinantes, ya que a medida que éstas aumentan, la participación electoral resulta mayor.

El segundo tipo de influencia es la de carácter cognoscitivo, en ésta se hace énfasis en las capacidades de los ciudadanos quienes ellos mismos a través de sus propias percepciones, hacen su propia idea de lo que les puede o no convenir y las repercusiones que puede tener el sufragar o abstenerse de ello. El nivel de información con el que se posee es determinante, medios como la televisión, radio y periódicos son claves, el nivel de información es mucho mayor entre quienes tienen una mayor escolaridad, y quienes tienen una universidad incompleta o menos.

El tercer y último factor que consideramos el más importante y tal vez el menos puesto en marcha es el de tipo político, en éste el votante se relaciona con la poca oferta que los partidos políticos le ofrecen. El involucramiento político de los ciudadanos puede indicarse por sus actitudes y comportamientos hacia la política; sin embargo, el bajo nivel de interés en la política, tiene que ver con la poca credibilidad y confianza que representan al elector en vista de los malos gobiernos a los que se han visto sometidos. Un 48% de la población en general

estima que no le interesa lo que los partidos le proponen, en contraste con un 21% que aduce estar siempre atento a lo que la política presenta; siendo las personas mayores de cuarenta años las más interesadas en este tipo de cuestiones, situación preocupante, ya que lo ideal sería que los jóvenes fueran los más interesados en las plataformas que los partidos políticos les ofrecen. El índice general arroja un sentido nulo de eficacia y de desinterés en la política.

Es fácil observar que los sectores menos dispuestos a involucrarse en la política son los jóvenes, las mujeres y las personas con mayor escolaridad. Pero al mismo tiempo son este tipo de gentes las que representan el mayor número de votos en una elección. Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de hacerlo. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos. La evolución política que ha tenido nuestro país en los últimos tiempos nos obliga a reflexionar sobre el papel que desempeñan los órganos e instrumentos no solo de participación ciudadana, para comprender si efectivamente estas instituciones cumplen el papel que de ellos espera la ciudadanía.

Aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse de participar. Y aun en medio de la participación puesta en marcha, algunos aportarán más esfuerzo, más tiempo o más recursos que los demás. La participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad: igual esfuerzo de todos, para obtener beneficios idénticos. No sólo es imposible que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino que también lo es que todos los individuos desempeñen exactamente el mismo papel.

Es preocupante que a últimas fechas estudios revelen que la ciudadanía tiende mayoritariamente a votar por el candidato más que por el partido, lo cual refleja un gran problema social de desequilibrio que debe atenderse; el problema de fondo radica en que los partidos políticos no asumen plenamente la responsabilidad de ser los organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática, pluralista y participativa, si ellos son los interesados en ganar votos a su favor, son los obligados a crear sustento de prácticas electorales de participación.

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás.

Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya un cierto criterio representativo.

Es una obligación consagrada en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que si un ciudadano ha adquirido el derecho de participar en la decisiones fundamentales de la nación lo hagan. Ser ciudadano, en efecto, significa poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.

La mejor participación ciudadana en la democracia, en conclusión, no es solamente que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave para su participación democrática en el momento indicado.

IV. ABSTENCIONISMO ELECTORAL

De la mano de la participación, como un mal que a últimas fechas ha venido creciendo en los procesos electorales tenemos la abstención, término que deriva de la voz latina *abstentio*, el cual se traduce en un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el Derecho.

Aun cuando en los regímenes democráticos se asocia a la ciudadanía un deber cívico o moral de votar, que en algunos ordena-

mientos se convierte en deber jurídico, el abstencionismo electoral aparece con el sufragio mismo. Consiste simplemente en la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. En él se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto y lo ejercen.

El abstencionismo como forma de no participación razonada, consciente o inconsciente de ir a emitir el sufragio en un proceso electoral, trae consigo una serie de factores que influyen directamente en sus índices; situaciones que podemos dividir en dos vertientes: la primera, a la que denominaremos causas de tipo natural y tienen que ver directamente con el disgusto del ciudadano por la política llevada a cabo por el Estado, simple desinterés, creencia en la inutilidad de su voto, enfermedad o por una alta edad en el elector; la segunda, que llamaremos de tipo político, se relaciona directamente con lo que las instituciones y los partidos políticos hacen o dejan de hacer, como son la falta de orientación al ciudadano de los problemas políticos actuales, la desinformación y falta de promoción de los procesos; el hacer a un lado a los jóvenes y personas de edad media, por mencionar algunas causas.

Por su naturaleza compleja y cambiante, el fenómeno de la abstención es uno de los fenómenos políticos más difíciles de analizar e interpretar por los distintos enfoques que de manera particular se le dan; de ahí que tal vez por ello, sea uno de los menos estudiados en el ámbito electoral, produciéndose en todo el mundo una serie de polémicas en torno a su alcance y significado político.

1. Causas

Aunque en la exposición de las clases de abstencionismo electoral han quedado explicitadas algunas de sus causas, parece procedente examinar éstas con mayor detenimiento, aunque el recurso a la abstención es un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones. A nuestro juicio pueden agruparse en:

a) Factores sociodemográficos

La participación electoral se relaciona con factores sociológicos y demográficos tales como el sexo, la edad, el nivel de educación, el

nivel de ingresos, la religión, el sistema de comunicaciones o el ámbito de población en que se reside.

En el tipo de factores sociodemográficos tenemos presente que a mayor escolaridad y edad, mayor participación; situación explicable ya que es el sector de la población el cual está más consciente de las necesidades actuales de su comunidad y desde luego de su Estado. La gente más preparada es la que menos se deja influir por el entorno, el que se desarrolla y busca alternativas de mejora de índole colectiva.

La tan discriminada pero efectiva ruralidad, resulta el gran escaparate para los partidos políticos, siendo un sector que debido a las múltiples carencias económicas que presenta, es fácil de persuadir a que realice determinados actos, tendientes a la obtención del voto. Sin embargo, también es el grupo más abstencionista que ningún otro, ya que independientemente de que pudiera ser manipulado o no en unas elecciones, a sus ciudadanos poco les importa lo que sucede en la vida democrática donde se desarrollan. Es aquí donde más se debe trabajar en fomentar la cultura democrática participativa, ya que será la única forma en que las autoridades gubernamentales realmente se vean en la necesidad de invertir y trabajar en la mejora de estos espacios, ya que, al tener una ciudadanía atenta a lo que ocurre a su alrededor, va a ocasionar una mayor presión por parte de los sectores sociales, lo que traerá como consecuencia que haya una mayor atención por parte de las entidades, obligadas a otorgar los servicios que se requieran.

Por lo que respecta a abstencionismo y ocupación, los núcleos de población que trabajan por cuenta propia son más abstencionistas, al contrario de aquellos con mayor población ocupada, como obreros o empleados.

b) Factores psicológicos

La apatía, indiferencia o desinterés por los asuntos políticos, y el convencimiento de que no vale la pena ir a sufragar ya que un voto no es ninguno; es la filosofía que impera en gran parte del ciudadano, y que egoístamente piensa que no pasa nada; sin embargo, la realidad es muy distinta, el hecho de tener esta ideología puede traer graves consecuencias no solo individuales sino colectivas.

Si bien es cierto, los gobiernos que nos han regido no siempre han generado las expectativas que esperamos de ellos, eso no im-

El fenómeno del abstencionismo y la participación ciudadana

plica que todo se encuentre perdido, si realmente se piensa en mejorar es necesario que el electorado se aplique y se interese en las decisiones políticas, lo que va a fomentar en gran parte su cultura y su deseo de emitir su voto en unas elecciones.

c) Factores políticos

El dominio de los partidos políticos, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria, la tecnificación del debate político cuando éste existe en condiciones de publicidad y transparencia, la ausencia de renovación de la clase política, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales, el carácter cerrado de las listas electorales, o el descontento con el método tradicional de participación, son factores que pueden influir en la abstención como forma de castigo.

En definitiva, el progresivo desgaste entre gobernantes y gobernados es lo que constituye a nuestro juicio el gran tema que debe plantearse en enderezar en los tiempos actuales.

Hay que reconocer que no existe una interpretación científica aceptada que nos explique el complejo fenómeno del abstencionismo. Se puede detectar, estudiando los diferentes momentos de nuestra evolución electoral, la existencia de un importante número de factores de contexto y coyuntura que otorgan una lógica al comportamiento pasivo, activo o reactivo del electorado para asistir a las urnas el día de la jornada electoral.

V. ESTADÍSTICAS DE PARTICIPACIÓN Y ABSTENCIONISMO EN MÉXICO

Una vez que analizamos algunos mecanismos que fomentan el abstencionismo en términos generales, cabe ahora continuar la presente plática, recordando algunos momentos históricos en la vida democrática de nuestro país, y que sirven de base para analizar el abstencionismo en nuestro país. Comencemos primeramente con las:

a) Elecciones federales desde 1982 al 2000

1982

No obstante haberse dado ya la reforma política de 1978 que permitió la participación electoral de partidos políticos marginados hasta entonces, como el Partido Comunista (PC) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), la elección de 1982 es considerada como prototipo de los procesos electorales mexicanos tradicionales, como una elección controlada totalmente por el gobierno.

Ésta dejó muchas dudas por el volumen elevado de votos que arrojó la elección presidencial, resultados contrastantes con la difícil tensión social por la que había atravesado a últimas fechas el país.

1988

En 1988 se realizaron elecciones muy controvertidas, sobre todo la presidencial, donde se adujo fraude electoral en favor de Carlos Salinas, candidato del PRI, en perjuicio de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Frente Democrático Nacional. Inusitadamente para una elección presidencial, el abstencionismo se elevó del 49.32% de 1982 al 52.58%. De un padrón de 38,074,926 electores votaron sólo 18,054,648 personas.

Los comicios federales de 1988 condujeron a una crisis de credibilidad en los procesos electorales y en las instituciones encargadas de su organización. Fue entonces cuando se formó un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar la legislación electoral, particularmente con los organismos que preparan, vigilan y tienen a su cargo las elecciones, el conteo de votos y la emisión de resultados.

Existen varios análisis que afirman que la concurrencia a las urnas en este proceso no estuvo vinculada a un incremento de la confiabilidad de los ciudadanos, sino lo que sucedió fue que el electorado empezó a hacer conciencia y abogó más por adentrarse en la verdadera democracia apenas naciente del pueblo mexicano.

Al respecto debemos tomar en cuenta algunos elementos que resultaron determinantes en la percepción ciudadana como:

- Una larga experiencia de control gubernamental, que seguía siendo percibida por la ciudadanía como la causa primordial de la

adulteración del proceso y sus resultados en beneficio del partido del gobierno.

- El antecedente inmediato de supuesto fraude.
- La deslegitimación del proceso, a la cual recurrieron los partidos políticos en sus campañas.
- El desconocimiento casi absoluto de la población sobre las autoridades electorales recién creadas y las reformas recientemente promulgadas.

Tras el conflicto poselectoral de 1988 se dieron muchos cambios en la institucionalidad electoral del país. En 1990 nació el Instituto Federal Electoral (IFE), que inicia en los hechos el proceso de ciudadanización de la autoridad electoral y el retiro del gobierno del manejo de las elecciones. Desde entonces los resultados electorales se consideran mucho más confiables que los de la década de los ochenta. El padrón ascendía en 1991 a 39,678,590 electores, de los cuales votaron 23,923,956 dando un porcentaje de participación de 60.29% y una abstención de 39.71%.

1994

La elección de 1994 con un 24.15% de abstencionismo y la de 1982 con un 33.13%, son las elecciones con el nivel de abstención más bajo de los últimos 15 años. Sin embargo, en lo que se diferencia la primera de ellas es su grado de confiabilidad, dado que en 1994 se contaba con el Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano totalmente ciudadanizado. De un padrón de 45,729,057 votaron 34,686,916: un nivel de participación de 75.85%.

Es pertinente afirmar que la elevada participación ciudadana en los comicios del 1994 puede ser atribuida a varios factores, de los cuales destacan:

- La expedición de la nueva credencial para votar con fotografía y su aceptación.
- Los cambios legales, institucionales y operativos registrados en el sistema electoral mexicano como producto de la reforma de 1994.
- La extensa campaña de comunicación social desarrollada por el IFE, que buscó informar a los ciudadanos de los cambios realizados para asegurar legalidad y transparencia.

- La conducta de los partidos políticos, que al apoyar la reforma se comprometieron también con sus resultados, dejando de lado las denuncias de fraude anticipado.
- La apertura de los medios de comunicación, en especial la radio y la televisión, que no sólo contribuyeron a las campañas institucionales del IFE.

Después de las elecciones de 1994 la crítica se concentró en la inequidad de las condiciones de la competencia (financiamiento público y acceso a radio y televisión, principalmente) y la persistencia de fórmulas electorales que propiciaban la subrepresentación en el Congreso. Una vez instalado el nuevo gobierno se inició la elaboración de una agenda de discusión con el propósito de arribar a una “reforma electoral definitiva” y dar paso a la “normalidad democrática”.

Dentro del período sexenal del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en el año 1997 se realizó la renovación del Congreso de la Unión. El resultado más significativo fue la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Sin embargo, en cuanto al nivel de participación hubo un retroceso ya que hubo un porcentaje de participación de 57.67% y una abstención de 42.33%.

En este proceso lo que pudo haber ocurrido es que:

- En lo nacional el carácter intermedio de la elección restó motivación a la participación ciudadana. La inercia de 1994 y la crisis de finales de ese año influyeron negativamente.
- Se registró una disminución de la confianza en el IFE y en la posibilidad de legalidad, limpieza y transparencia.
- Las campañas de comunicación social del IFE hicieron caso omiso de la problemática anterior, además de que no informaron a la población de los cambios provocados por la reforma de 1996.

2000

Las elecciones federales del 2000 se consideran las elecciones más democráticas en la historia de nuestro país, donde el IFE llevó a cabo dicho proceso en una completo orden, garantizando en todo momento la estabilidad nacional, elecciones en las cuales Vicente Fox Quesada, candidato de Alianza por el Cambio, se alzó con el

triunfo con el 42.52% de la votación, en contraposición con el PRI que se adjudicó el 36.11% y Alianza por México que obtuvo el 16.64%; lo que implicó que de una lista nominal de 58,782,737 electores haya habido una participación ciudadana del 63.97% (37,601,618) y un abstencionismo del 36.03% (21,181,119).

Elecciones inéditas en la historia de México, en donde por primera vez un candidato de extracción no priista, se levantó con la victoria después de más de setenta años de dominio del partido oficial del gobierno, donde la silla presidencial ya no fue ocupada por el candidato del presidente de la República saliente.

En estas elecciones lo que trascendió fue lo siguiente:

- El elector finalmente optó por la alternancia en el poder, como medio para lograr un cambio trascendental en todos los ámbitos del país.
- Surge el fenómeno de que el ciudadano se vaya más por el carisma y oferta política del candidato que por el partido.
- El IFE se consolida como la institución ciudadana más eficaz y confiable de toda Latinoamérica.

b) Comportamiento de las entidades federativas

Por lo que respecta al abstencionismo en las entidades federativas, advertimos que en las elecciones desarrolladas en el año 2001 en 14 entidades del país mostraron una marcada tendencia del voto hacia la conformación mixta de los órganos de gobierno y el énfasis en alianzas y coaliciones, lo que abrió la puerta a los partidos pequeños.

En los procesos electorales, incluidas contiendas por cuatro gubernaturas, el PRI alcanzó el más alto porcentaje de votos (41.2%), con poco más de 23 millones de sufragios. El PAN ocupó el segundo lugar al obtener cerca del 30% de los votos (6.9 millones de sufragios), y el PRD con un poco más de 4 millones de votos registró el 17.6%.

El abstencionismo siguió su tendencia al alza, siendo el promedio nacional de 51%, pero con índices muy diferentes por estado. De ahí que para un mayor entendimiento decidimos agruparlos siguiendo criterios de similitud en su comportamiento. Para tal efecto se realizó un análisis de grupos y una comparación individual

de cada uno de ellos con respecto a la media nacional. Clasificándolos de la manera siguiente, de ahí que tenemos al:

- * Grupo 1, Estados abstencionistas: Aguascalientes, Baja California, Oaxaca, Coahuila, Guerrero, Morelos.

Éstos son Estados con un comportamiento preferentemente abstencionista y que por lo regular se mantienen por encima de la media nacional.

- * Grupo 2, Estados de abstencionismo creciente: Zacatecas, Chihuahua, Michoacán, Nayarit y Veracruz.

Son Estados por encima o cerca de la media nacional, que han profundizado su abstencionismo. Este comportamiento es diverso para cada uno de ellos y no corresponde a una fecha en particular.

- * Grupo 3, Estados abstencionistas que mejoran su participación: Colima, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Guanajuato y Jalisco.

Son Estados que pudiendo ser clasificados como abstencionistas han disminuido sus niveles.

- * Grupo 4, Estados participativos en los que aumenta el abstencionismo: Puebla, Quintana Roo, Hidalgo y Chiapas.

Son entidades donde, en distinto grado, ha disminuido el nivel de participación.

- * Grupo 5, Estados participativos: Campeche, Nuevo León, Baja California Sur, Distrito Federal y Querétaro.

En estos estados se ha mantenido un nivel de participación más o menos constante y siempre por arriba de la media nacional de abstención.

El fenómeno del abstencionismo y la participación ciudadana

ABSTENCIONISMO EN %

ESTADO	% DE ABSTENCIONISMO
Aguascalientes	62
Baja California	63
Chiapas	55
Chihuahua	57
Durango	51
Michoacán	53
Puebla	49
Sinaloa	48
Tabasco	37
Tamaulipas	48
Tlaxcala	37
Yucatán	33
Zacatecas	56
Oaxaca	69

PARTICIPACIÓN EN %

ESTADO	% DE PARTICIPACIÓN
Aguascalientes	48
Baja California	37
Chiapas	45
Chihuahua	43
Durango	49
Michoacán	46.30
Puebla	51
Sinaloa	51.70
Tabasco	63
Tamaulipas	52
Tlaxcala	63
Yucatán	66.70
Zacatecas	44
Oaxaca	31

VI. EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN LOS DISTINTOS SISTEMAS POLÍTICOS

Una vez analizado el abstencionismo en el ámbito de nuestro Estado, convendría ahora hacer un breve comentario del mismo en otros países, de ahí que tenemos que el abstencionismo electoral se plantea desde perspectivas distintas en los régimenes democráticos y en los régimenes autoritarios. En los primeros puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal, si bien con carácter general responde a impulsos o motivaciones individuales plenamente respetadas y asumidas incluso cuando sobrepasan determinados límites porcentuales. En los régimenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además de a las sanciones legales a otras sociales.

En el contexto democrático de país a país los niveles de abstencionismo varían notablemente. Así, en las elecciones efectuadas en Francia la abstención más alta se produce en las elecciones parlamentarias en 1988, con un 33.8%; en España y Portugal los índices de abstención más bajos se producen en las primeras elecciones democráticas celebradas después de férreas dictaduras con 20.8% en las legislativas de 1977 en España y 8.3% en Portugal en 1975, cifras que aumentan considerablemente con la estabilización política hasta llegar a 30.26% en las de 1989 en España y 33.7% en las legislativas portuguesas de 1995.

En España los niveles de abstención en elecciones generales son relativamente más bajos que los que se producen, por término medio, en los países integrantes de la Unión Europea. El nivel de abstención en elecciones municipales ha sido siempre más alto que el de las generales. La distribución de la abstención, tanto a nivel regional como provincial, presenta en España connotaciones geográficas muy marcadas.

El predominio de los intentos de explicación sociológica de la abstención en pasadas décadas ha hecho que se preste especial atención a variables sociodemográficas como el tamaño del municipio de residencia. El grado de urbanización se relaciona de manera creciente y positiva con la abstención. De todo ello se desprende

que la urbanización, por un lado, y la dispersión poblacional, por otro, están siendo factores que influyen en los niveles de abstención, con la particularidad de que a mayor abstención mayor parece ser la influencia del grado de urbanización, siendo tendencialmente constante, o incluso decreciente, el influjo de la dispersión poblacional.

En 1992, por primera vez en la historia de Estados Unidos de América, alrededor de 100 millones de personas votaron en una elección. Aproximadamente 55% del electorado votó para presidente. Las elecciones dieron un revés a las tres décadas en que la concurrencia se negaba a votar por encima del 60 por ciento que se dio en la década de 1960 y que descendió a cerca de 50% en los ochentas.

En este país la gente joven que pasa por el entrenamiento político y cívico en el sistema educacional absorbe ideales de individualismo e igualdad; el nacionalismo ha justificado estos valores. En parte, las metas de la educación son la participación en y el apoyo a la democracia. El resultado es que el compromiso con la igualdad, el individualismo y la democracia ha sentado las bases para extender los derechos del voto. Esto, más que un idealismo, ha representado un aporte para la expansión del electorado.

Las elecciones varían en el grado de interés y atención que generan en el electorado. El nivel de interés entre una elección presidencial y una de Congreso, o en una elección local, se podría ver como resultado de cinco factores:

- a) Diferencias en la cobertura de las elecciones por parte de los medios de comunicación.
- b) Importancia del cargo que se elige.
- c) Importancia que tienen los temas que se discuten y manifiestan en la campaña.
- d) Lo atrayente que puede ser el candidato.
- e) La competitividad de la elección.

Latinoamérica. El sistema electoral chileno ha experimentado muchos cambios que afectan los niveles de participación electoral y la representación partidista. El resultado es un sistema de partidos que incrementó el número de votantes y la variedad de organizaciones políticas.

Chile ha registrado históricamente altos porcentajes de participación electoral. Posee el segundo lugar de América Latina en cuanto a presencia ciudadana en las urnas e incluso se compara con naciones democratizadas de Europa occidental.

Esta alta participación electoral mucho se debe a la acendrada cultura política. Asimismo, cabe destacar una vez más la importancia de la aplicación de sanciones a las personas que no asisten a depositar su voto o se niegan a fungir como responsables de los centros de votación.

Como referente, el nivel de abstención desciende notablemente en aquellos países que establecen el llamado voto obligatorio, cuestión que después abordaremos. Así, en Australia la abstención no supera normalmente el 5%, mientras que en Austria o Bélgica no sobrepasa el 9% y en Italia ha alcanzado su cuota máxima en 1996 con 17.1%. En Perú o Argentina, no obstante la obligatoriedad del sufragio, el abstencionismo electoral ha llegado en las presidenciales de 1995 al 27% y al 21% respectivamente, y en Costa Rica y Uruguay al 18.9% en las elecciones presidenciales de 1994, sobre pasando con creces las cifras de otros países en los que el voto es también obligatorio, como Chile con un 9.5%, aunque muy lejos del porcentaje alarmante de El Salvador con un 53.8% en las presidenciales de 1994.

VII. VOTO OBLIGATORIO

El primer procedimiento utilizado por los distintos ordenamientos electorales para disminuir la abstención ha sido facilitar la emisión del voto a través de mecanismos diversos tales como aproximar la urna al elector, establecer un amplio horario de apertura de los colegios electorales y flexibilizar la jornada laboral el día de la elección, o fijar su celebración para un día festivo, instrumentar adecuadamente la emisión del voto por medios diferentes al de personación ante la casilla o mesa electoral (voto por correspondencia o voto por procuración), posibilitar el voto de los empleados y funcionarios públicos que se encuentran cumpliendo determinadas funciones públicas en el exterior como los diplomáticos, el personal embarcado o los militares, etc.

Asimismo, los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales a través de los grandes medios de comunica-

ción y otras formas de llamamientos para fomentar la participación electoral. “Todos estos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, verdadera condición previa y base de toda Administración Electoral; un censo falso implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección”. El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las elecciones libres y justas. Se traducen la exactitud y objetividad en una doble exigencia: por un lado, la universalidad o integridad y la permanencia a fin de asegurar que el censo sea reflejo y espejo fiel del cuerpo electoral; por otra parte, la independencia orgánica y funcional y la neutralidad del órgano al que se encierra su formación.

Con estos antecedentes, varios ordenamientos constitucionales han convertido este derecho en un deber público e introducido el voto obligatorio (Bélgica, Austria, Luxemburgo, Italia, Holanda, Dinamarca, en Europa y Argentina, Brasil, Costa Rica o Uruguay, entre otros, en Iberoamérica, además de Australia) que se considera que no coarta la voluntad individual, ya que obliga solamente a participar en la votación, bajo la amenaza de una sanción (moral, económica o electoral).

Los partidarios del voto obligatorio, consideran que la participación es una prueba de sentido cívico, aislarse voluntariamente, conduce a privarse del derecho de crítica del régimen y de los elegidos y que la abstención es contraria al deber de civismo.

En contraste existen convincentes argumentos en contra de la obligatoriedad del voto. Ya que se dice que quien vota forzado, vota mal.

El régimen democrático admite y tolera la abstención como forma, aunque no técnicamente, de expresar o no el sufragio, y debe luchar por todos los medios por reducir el abstencionismo estructural o no voluntario a través de mecanismos que faciliten el acceso de todos a las urnas, así como fomentar la participación activa en la vida pública.

Esta consideración de la abstención como derecho legítimo de los ciudadanos, y que es índice de un estado de opinión tan significativo como las mismas variaciones en el número de votos de las fuerzas políticas, no puede hacernos dejar de lado los efectos o consecuencias: por un lado, formula el escepticismo respecto de las elecciones

como forma más importante de la democracia representativa y por tanto respecto del nivel o grado de consentimiento en un sistema político en el que el sufragio es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos; disminuye asimismo la legitimidad de la decisión sometida a la consideración de los electores en un referéndum o plebiscito, sin olvidar los efectos electorales puros en cuanto que puede conducir asimismo, combinada con determinadas fórmulas electorales, a otorgar primas a los partidos mayoritarios alterando así el sentido real del acto electoral. Ahora bien, estos efectos del abstencionismo electoral, que se mantiene por lo demás dentro de límites razonables, no justifican dar el paso de gigante que es proclamar la obligatoriedad del voto sujeta a la potestad sancionadora de la Administración en el supuesto de incumplimiento, pues la deliberación y decisión del elector debe ser absolutamente libre de cualquier presión o coacción externa y el voto obligatorio constituye una coerción incompatible con la libertad de sufragio, tanto más cuanto se acompaña de sanciones, cuya inoperancia no hace tampoco admisible aquél.

VIII. CONCLUSIONES

1. La democracia como elemento esencial de todo sistema jurídico, impone la necesidad de que gobierno, partidos políticos y sociedad trabajen juntos con la finalidad de fomentar la cultura democrática, tendiente a que se despierte la participación del electorado en los procesos electorales.
2. Si bien la tarea no es fácil, es el momento en que los partidos políticos como beneficiarios directos de la votación, a través de su perfil ideológico, su plataforma política y su oferta programática signifiquen ofertas al electorado para que despierten en él su espíritu participativo.
3. La abstención es una característica inevitable de que la relación pueblo-gobierno no marcha de la mejor manera, de ahí que es indispensable que se establezcan acciones programas desde las estructuras rurales hasta las grandes ciudades, tendientes a que se haga conciencia entre la ciudadanía, de que la única forma en que pueden mejorar sus condiciones, es ejerciendo la obligación y el derecho al voto a través del sufragio libre y secreto.

4. Es el momento en que la ciudadanía comience a utilizar las herramientas que con mucho trabajo se han ido estructurando para darle credibilidad a los procesos electorales, tales como el Instituto Federal Electoral, los Institutos Electorales y las Comisiones Electorales Estatales.

5. La abstención electoral no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad del voto, sino fomentando desde los propios poderes, entidades y organismos públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, de la nación.

IX. BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Concha Cantú, Hugo, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Crespo, José Antonio, *Elecciones y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999.

Durand, Víctor, 1997, “Cultura política de masas y cambio en el sistema político: el papel de la ambigüedad cultural”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, no. 1, IIS-UNAM, México.

“Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000”, <http://www.ife.com.mx>

Fernández Santillán, José, *La Democracia como forma de Gobierno*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

Gómez Tagle, Silvia (coord.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México.

“Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral”, <http://www.trife.com.mx>

Nohlen, Dieter; Picado, Sonia (comp.), *Tratado electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Olgún Alarcón, Víctor, *Libertad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

“Suprema Corte de Justicia de la Nación”, <http://www.scjn.com.mx>

Woldenberg, José, *Principios y Valores de la Democracia*, 3^aed., Instituto Federal Electoral, México, 1995.

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL MEDIANTE LA DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA POLÍTICA EN SISTEMAS DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

*Alejandro MENDEZ LOPEZ**

Una de las primeras preguntas que podríamos formularnos en esta mesa podría ser acerca de la importancia de la participación electoral. Aunque esto podría parecer algo tan obvio y una tarea tan ociosa como preguntarnos si la democracia es o no deseable, contestar esta pregunta nos permite destacar la importancia de la participación, además de que permite clarificar a quiénes conviene o interesa la participación ciudadana, y en qué y para qué es funcional e importante. En nuestro país no hace mucho tiempo que diversas fuerzas políticas, algunas de ellas todavía existentes, no creían ni en la participación ciudadana ni en la democracia. Para grupos políticos con estilos más verticales, para funcionarios de tendencia tecnocrática, la participación ciudadana puede ser considerada como un estorbo. La participación ciudadana es deseable y funcional para la democracia. De ahí la importancia del tema para un contexto como el mexicano, en el cual la cultura política democrática se está construyendo, en sustitución de otras culturas políticas de carácter no democrático: tecnocrática, paternalista, caciquil, caudillesca, entre otras distinguibles en el contexto político mexicano.

También es importante enfatizar que la participación es un instrumento del ciudadano, para lo cual requerimos vernos a nosotros

* Presidente de la Comisión Ejecutiva Estatal del Partido Verde Ecologista. Michoacán.

mismos como ciudadanos y actuar de la misma manera, lo cual forma parte del propio desarrollo de la cultura democrática. ¿Por qué es necesaria la distinción? En algunos sistemas políticos distintos de la democracia liberal también se ha estimulado la participación de miembros de la sociedad, buscando la participación en la búsqueda de objetivos colectivos. Lo que distinguiría a la participación ciudadana en las democracias liberales es que la participación es a título individual y se da en función de intereses y finalidades particulares, los cuales pueden desde luego agruparse (y se agrupan) en organizaciones, movimientos y partidos políticos, pero la definición de los objetivos de la participación la hace o la debe hacer el individuo, libremente, aceptando que la motivación de su participación obedece a intereses particulares, aunque con un objetivo público. Otra característica de la participación ciudadana en la democracia liberal es que coexiste con participación de diversa filiación ideológica, inclusive de ideología antagónica, la cual se armoniza a través de la participación en sufragios.

Tenemos que distinguir también, antes de entrar en la materia de esta exposición, entre las distintas formas de participación ciudadana, ya sea esta de carácter electoral, o la que se observa en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas en contextos democráticos. En esta ocasión nos referimos específicamente a la participación ciudadana de carácter electoral, sin que esto implique desde luego, menoscabar la importancia del fomento a la participación ciudadana en las distintas fases de la política pública. Desde mi punto de vista, la apertura de las instituciones gubernamentales en su ejercicio cotidiano, involucrando a la ciudadanía a través de sus organizaciones, de académicos, en el ejercicio de gobierno hará más por la construcción de la cultura democrática y ciudadana (y, por ende, de la democracia), que el periódico ritual de las elecciones.

En el contexto político administrativo de nuestro país existe un enorme rezago en este sentido. La Administración Pública en México, la estructura administrativa pública en nuestro país, está diseñada en forma vertical, jerarquizada, en seguimiento de los principios de la “administración científica” tayloriana de principios de siglo, y en donde el estilo de gobernar que se impone es poco amigable a la participación de la ciudadanía en el diseño, implementación y

Fomento de la participación electoral en sistemas de democracia representativa

evaluación de las políticas públicas. Cabe mencionar que en nuestro país ya se ensayan en algunos contextos políticos y administrativos, estilos más “abiertos” a la participación en la elaboración de políticas. Aquí en Michoacán es de reconocerse el esfuerzo que algunas dependencias de Gobierno del Estado han hecho en este sentido.

También dentro del tema de la participación ciudadana, en su forma electoral podemos distinguir entre formas como el plebiscito y el referéndum, por una parte, que son instrumentos de democracia directa y la participación en elecciones, característica de una democracia representativa, en donde el ciudadano elige entre distintos partidos políticos y candidatos, de entre una “oferta política”.

En esta ponencia nos referimos a la participación electoral en votaciones en su forma representativa, sin que desde luego, pretendamos pasar por alto tampoco la importancia que instrumentos de democracia directa pudieran tener en la construcción de la democracia para nuestro país. Sin ser parte de la discusión y como comentario al margen, solamente me gustaría decir que debemos tener cuidado en el uso de los plebiscitos y referéndums, ya que estos pueden usarse tanto para fortalecer la cultura política democrática y de participación como para debilitarla, ya que estos instrumentos electorales también pueden usarse, y se han usado, para debilitar órganos democráticos como el Congreso y de esta forma al romper el equilibrio de poderes pueden contribuir a fortalecer presidencialismos o caudillismos, o para legitimar decisiones tomadas en forma autoritaria.

En la democracia representativa, con un sistema estable de partidos, estos pueden considerarse como la “oferta política”, y es a través de un diseño institucional que promueva una oferta política atractiva, como en esta ponencia proponemos que se puede fomentar la participación ciudadana.

Una vez aclarado lo anterior, que la participación ciudadana es importante para la democracia, y de que la forma de participación ciudadana a la que nos referimos aquí es la que se da en la democracia en su forma representativa podemos formular otra de las preguntas que nos convoca a esta mesa y que es: ¿A qué se debe el abstencionismo en este contexto?

La respuesta inmediata sería: a múltiples causas. Dependiendo del lugar y del momento histórico, unas causas tendrán mayor peso que otras. Si entrevistásemos a los ciudadanos que se abstuvieron

de ir a votar en una elección equis, encontraríamos una colección de distintas causas por las cuales no votaron.

En agregado quizá encontraríamos algunas causas predominantes. Si buscásemos determinar una “función” explicativa del fenómeno abstencionismo, o de su contraparte la participación electoral, tendríamos que incluir diversas variables en el análisis, muchas de ellas de carácter específico del contexto que se pretende estudiar, y otras derivadas de teorías de carácter o pretensión general o universal, es decir teorías explicativas del abstencionismo (y de su contraparte: la participación), que pretenden explicar estos fenómenos en forma independiente del contexto que se estudia.

La hipótesis de la que se parte en muchas de estas teorías de carácter general es que el diseño institucional de un sistema político representa la variable fundamental por estudiar.

Mi posición al respecto, es que el diseño institucional sí importa, y que este puede afectar la participación electoral en un sentido positivo o negativo, aunque no siempre variables de este tipo sean las más importantes en determinada situación o contexto. Es oportuno mencionar que desde luego no se pretende que la única variable explicativa, o la más importante variable explicativa sea de carácter institucional en todos los casos, pero sí considero qué variables de tipo institucional deberán considerarse en la construcción de la “función” de abstencionismo/participación, junto con otras de tipo sociocultural, o históricas, o inclusive variables que nos permitiesen incluir elementos de tipo contingente.

La función de participación electoral/abstencionismo sería más o menos:

Participación = variables de tipo estructural e institucional +/-
variables referidas a la estructura histórica, sociocultural del contexto
+/- variables de tipo contingente específicas del contexto

El “peso” o “coeficiente” de las variables ofrecería interesantes discusiones, así como el “sentido” de la variable, es decir, el carácter “inverso” o “directo” de las variables independientes sobre la dependiente, el signo más o menos que les atribuyésemos. Asimismo, se puede discutir largamente acerca del carácter dependiente o independiente de la variable.

De cualquier manera, y desde luego sin pretender que en todo contexto y en todo momento son predominantes, las variables referidas a la parte institucional deben ser siempre consideradas, ya sea en forma directa o indirecta, el carácter y la forma de las instituciones ejerce influencia sobre el sistema político y sobre la cultura política (a la vez que en parte pueden considerarse como producto de la propia cultura política).

Además, es importante considerar variables de tipo institucional por otra razón, ya que es sobre este tipo de variables que podemos actuar más directamente. No podemos cambiar la historia fácilmente, pero podemos rediseñar instituciones, podemos reformar constituciones y leyes.

La pregunta central de nuestra ponencia es: *En una democracia representativa, ¿tiene relación la estructura de la oferta electoral con el fenómeno del abstencionismo? Si tiene relación, ¿en qué sentido, y de qué tipo es dicha relación?*

La hipótesis es la siguiente: *Una oferta política “pobre”, con pocos partidos, o mejor dicho con pocas opciones electorales no será favorable a la participación electoral.* Cabe mencionar que con mi hipótesis no quiero decir simplemente que “a más partidos mayor participación”, ya que muchos partidos políticos no garantizan una oferta electoral “más rica” necesariamente (aunque sí puede afirmarse lo contrario, que pocos partidos a largo plazo representan una oferta política “pobre”). También habrá que considerar que un sistema con pocos partidos (bipartidistas, por ejemplo) por algún otro tipo de variables o circunstancias presenta una alta competitividad, y resulta conformar una oferta política atractiva.

Me interesa la pregunta, debo mencionarlo, ya que como representante de un partido político me toca formar parte de la “oferta política”, y clarificar el papel que la misma juega respecto de los fenómenos de participación y abstencionismo podría arrojar alguna luz sobre cómo actuar.

Para intentar formular una respuesta a estas preguntas se hace referencia a las teorías de la elección racional y a las teorías espaciales de votación, o posdownsianas, y las referencias a la importancia de la variable “institucional” del sistema político son continuas.

Aun y cuando este tipo de hipótesis es susceptible de comprobación empírica, de un análisis comparado de sistemas electorales

y arquitecturas constitucionales, no es mi intención en esta mesa la de realizar dicha tarea, es decir, no es hoy mi intención comprobar o falsificar mi hipótesis, sino la de provocar la discusión acerca de la coherencia lógica de la propia hipótesis. Si en esta mesa se me demuestra que mi hipótesis no es ni siquiera lógica, pues nos ahorraremos el trabajo del análisis empírico que pudiese falsificarla.

Dentro del esquema de las teorías de la elección racional, en particular se hace mención a la teoría del “abstencionista racional” y las teorías espaciales de votación o posdownsianas, teorías ambas que derivan de la economía, y a las cuales me referiré brevemente.

En la teoría del abstencionista racional se parte de la idea de que los electores toman racionalmente la decisión de acudir o no a votar. En esta teoría, se considera que los electores a la hora de decidir si votan o no, evalúan los costos y los beneficios que implica el acto de ir a votar.

A la pregunta ¿por qué se abstuvieron de votar los ciudadanos en equis porcentaje? Estas teorías contestan rápidamente: porque quisieron. Ahí cabe tanto el ciudadano que prefirió quedarse viendo el futbol a ir a votar, como también cabe el ciudadano que decidió no ir a votar para no “hacer el juego a la democracia burguesa”, o el ciudadano que en lugar de ir a votar decidió quedarse cuidando a un enfermo, o cualquier otro caso. Lo que interpreta la teoría es que por la razón que sea, moralmente relevante o banal, egoísta o altruista, políticamente motivada o no, el ciudadano evalúa el costo de votar contra el beneficio que le proporciona el ejercer su derecho a elegir y entonces decide acudir a votar o no.

En cuanto a las teorías espaciales de votación o posdownsianas, surgidas a partir de que Anthony Downs utilizara la teoría económica espacial de Hotellin, para argumentar que bajo los supuestos de una dimensión dominante, en un arreglo de derecha a izquierda, el arreglo de preferencias del votante mediano (no el elector promedio) es el que gana, y que los partidos políticos tienden por lo tanto a moverse hacia el centro. Otro supuesto básico de esta teoría es que los políticos son cínicos, y que únicamente buscan maximizar la votación, por lo que la ideología pasa a segundo plano.

En las teorías espaciales de votación, se establece que los partidos políticos tienden a “acercarse” ideológicamente al electorado y, por ende, al centro ya que ahí en el lugar ideológico del votador mediano se ubica la mayoría, y por lo tanto el triunfo electoral.

La idea original de Anthony Downs fue una copia de la teoría económica espacial de Hotellin. Este autor propone que los ofertantes tienden a desplazarse hacia donde están los consumidores. El clásico ejemplo que utilizaba era el de carritos de paletas en una playa. Proponía que los paleteiros que más venden son aquellos que se desplazan a la parte de la playa donde está el mayor número de personas. Al ser esto de sentido común, al final del día todos los paleteiros estarán en donde haya más gente. Análogamente, los partidos se moverán ideológicamente hacia donde el electorado esté ubicado, previsiblemente al “centro” del espectro político.

Anthony Downs propuso que hiciéramos una analogía entre los partidos y los carritos de paletas y los consumidores y los votantes, y que consideráramos como el “espacio” o la playa, al espectro político en un arreglo de derecha a izquierda. Un supuesto básico era el de que este espacio estaba constituido por una sola dimensión. Nos proponía Downs que si formábamos a los votantes en una sola fila, de acuerdo con su ideología, los partidos políticos tenderán a moverse a la mitad de la fila, al votador situado en la mitad de la fila.

En lo tocante a nuestra hipótesis de que una oferta política pobre no estimulará la participación, el vínculo con la teoría del abstencionista racional se da considerando que una oferta política pobre ofrecerá pocos beneficios derivados de la acción de ir a votar, y que al evaluarse estos respecto de los costos de ir a votar, se desestimulará la participación. Los beneficios derivados de ir a votar (reales o percibidos) serán menores si la oferta política es pobre.

La referencia con las teorías espaciales de votación se da en el sentido de que entre más dispersión exista entre los partidos políticos sobre el espectro electoral, menor será la distancia entre los votantes y los partidos, y por lo tanto la evaluación costo-beneficio hecha por el ciudadano a la hora de ir a votar arrojará un resultado favorable a la participación.

Ambas teorías, las de la elección racional y las posdownsianas son teorías derivadas de la economía, aplicadas al análisis de instituciones políticas. En este orden de ideas, las teorías de la elección racional se referirían a la parte de la demanda o el “consumidor” enfocando al “cliente”, en este caso el votante, y las teorías espaciales de votación enfocarían el análisis del comportamiento de los partidos políticos del lado de la oferta.

A partir de aquí el razonamiento es simple: entre más atractiva sea la oferta (sistema de partidos, consecución de intereses), mayor será la demanda (expresada en participación electoral). Quizá si existiera en México un partido de bebedores de cerveza, algunos ciudadanos que el día de hoy no votan, encontrarían una oferta política más atractiva y quizás dejarían de abstenerse e ir a votar.

Un maestro que tuve utilizaba otra analogía derivada de la economía y el mercado para describir el sistema de partidos en una democracia representativa y que utilizaré. Nos pedía que nos imagináramos una situación en la cual en lugar de poder comprar libremente distintos productos y servicios, la leche en la tienda de la esquina, el pan en la panadería, los tomates en el mercado y los jabones en el supermercado, se nos obligara a considerar solamente entre dos o tres “carritos” de supermercado, prearmados de manera que la única decisión posible que tuviéramos fuera la de optar por un carrito armado en la “Comercial” y un carrito armado en “Gigante”. Mi maestro nos decía, que así podríamos describir a los partidos políticos, en una democracia representativa, como paquetes prearmados de políticas.

Sería diferente si nuestro sistema permitiera a los ciudadanos escoger libremente, armar su “carrito” libremente: probablemente algún ciudadano escogería la política ambiental del Partido Verde, la Política Social del PRD, la política económica del PAN, la política agropecuaria del PRI, y así sucesivamente. No obstante nuestro sistema nos obliga a elegir “paquetes” prearmados, o “carritos” ya definidos.

Aquí la analogía entre el libre mercado y el sistema de partidos nos permitiría proponer que al igual que un mercado de libre competencia es más atractivo que un mercado monopólico u oligopólico, un sistema de partidos competitivo será más atractivo y fomentará la participación en forma más efectiva.

CONCLUSIONES

La premisa básica es que entre más fácil sea para un ciudadano común y corriente insertar en los puntos de decisión sus intereses, habrá un incentivo mayor para la participación ciudadana, ya sea

Fomento de la participación electoral en sistemas de democracia representativa

esta de tipo electoral o no, ya sea a través de partidos, de organizaciones civiles, de plebiscitos, de referéndums, como actores dentro de redes de política o como parte de grupos de interés.

En cuanto a la democracia representativa se refiere, entre más competitiva sea la oferta política, mayor será el atractivo para la participación ciudadana.

Si esta premisa es aceptada, entonces habría que analizar una serie de propuestas que tiendan a diversificar la oferta política, a hacerla más atractiva y competida, y que fomenten la participación.

Podría argumentarse entonces que entre más partidos existan en un sistema electoral competitivo y con alternancia, más rica será la oferta político electoral, aunque de esto no existe garantía. Mejor a la inversa, lo que sí puede concluirse que a largo plazo entre menos partidos existan más pobre será la oferta política.

Un amigo me hacía la observación de que no importa el número de partidos si de cualquier manera todos se van para el centro. Como los supuestos de la teoría original de Downs son sólo supuestos, y los partidos políticos no son tan flexibles, y no se pueden desplazar de manera automática hacia el centro, a mayor número de partidos mayor dispersión ideológica, mayor cercanía entre los partidos y el electorado y, por ende, mayores beneficios percibidos y evaluados contra los beneficios a la hora de ir a votar. De cualquier forma su observación nos permite reflexionar que no es el número de partidos per se, sino la competitividad, lo que se debe buscar.

Derivado de lo anterior, podríamos concluir que algunas medidas que recientemente se han propuesto para limitar artificialmente la entrada de nuevos partidos a la arena política, tales como la reducción del financiamiento y la eliminación de los diputados de representación proporcional a largo o mediano plazo tenderán a hacer que la oferta política se asemeje a un mercado monopólico u oligopólico, controlado por las élites y menos atractivo para la participación ciudadana.

Entre más proporcional sea la representación, menos presión tendrán los partidos para desplazarse hacia el “centro” electoral, y por lo tanto una mayor dispersión en el espectro político. Asimismo, entre más proporcional sea la representación, mayor el grado de efectividad del voto (mayor representatividad), por lo tanto, mayor el beneficio obtenido o percibido por el votante a la hora de

evaluar costos contra beneficios para tomar la decisión de ir o no a votar. En sistemas de mayoría relativa donde el que gana, gana todo, habrá una tendencia a que la oferta política se estructure de manera tal que los partidos tiendan a moverse hacia el centro, por lo tanto entre más proporcional sea un sistema, más posibilidades tienen los partidos de subsistir, y por lo tanto mayor fidelidad de los políticos hacia su propia ideología. Indirectamente podemos concluir que cuando se fortalezcan las atribuciones de los órganos colegiados como el Congreso, se hará más atractiva la competencia electoral.

¿Qué medidas se pueden proponer para hacer más atractiva la oferta política a nivel de reforma institucional? Se me ocurren en este momento:

Permitir en la legislación la figura de las candidaturas comunes en lugar de la figura de coalición electoral.

Explorar el uso de figuras de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, cuidando de no vulnerar el equilibrio entre poderes o su uso populista (que a la postre favorece el autoritarismo).

Incluir en la legislación las figuras de candidatos independientes, partidos políticos locales y regionales en elecciones federales, entre otras tendientes a facilitar el acceso a la oferta política.

Modificar las reglas de financiamiento de los partidos buscando nivelar la distribución de los mismos (lo que de paso ahorraría muchos recursos públicos).

Disminuir los requisitos para el registro de nuevos partidos (lo que podría complementarse con una mejor fiscalización en el uso de recursos, y mayores requisitos para la permanencia de los partidos políticos). Se debe procurar que el financiamiento que se otorgue a partidos mayoritarios sea menos que proporcional a la votación obtenida, y que el financiamiento a opciones políticas pequeñas y medianas sea más que proporcional, buscando hacer más equitativa la competencia política, y por lo tanto más atractiva la oferta electoral.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ABSTENCIONISMO Y CULTURA CÍVICA EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

*Rosa María MIRÓN LINCE**

SUMARIO: I. Ciudadanos y participación; II. Abstencionismo y participación; III. Cultura cívica; IV. La representación política; V. Los imprescindibles equilibrios en la democracia; VI. Conclusiones.

Inició este trabajo con un breve recorrido por los conceptos de *ciudadanía, participación, abstención y cultura cívica*.¹ Sobre estas bases, analizaré la relación existente entre participación y abstención con la *representación política*, para advertir la manera como se perfila una determinada cultura cívica en las sociedades modernas y, con base en el binomio participación-abstención, dar un vistazo a los complejos equilibrios que exige la democracia en nuestros días. A manera de conclusión, resaltaré el papel que ha jugado —y juega— la participación ciudadana en la consolidación de las instituciones democráticas y en el cambio político en México.

I. CIUDADANOS Y PARTICIPACIÓN

Al reflexionar sobre los procesos y relaciones que dan vida a una democracia, es inevitable advertir la existencia de un estrecho

* Polítóloga. Ex Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal; profesora titular definitiva de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Agradezco la colaboración de Fernando Dávila Miranda y Javier Felipe Hernández Sánchez en la elaboración de este documento.

vínculo con el concepto de ciudadanía. En efecto, la idea de igualdad de los derechos políticos —así como de las obligaciones— entre los individuos que pertenecen a una misma sociedad es una constante en el surgimiento y consolidación de las democracias modernas.

Además de esta característica, también podemos identificar otros rasgos de la ciudadanía moderna, a saber: la pertenencia a una comunidad política; la garantía para el ejercicio de sus derechos a través de instituciones creadas para tal fin, y la existencia de un espacio público que facilite su expresión y participación.

El acceso de todos los individuos, sin importar su género, a la condición de ciudadanos es relativamente reciente en las democracias, situación de la cual no escapa nuestro país. En México operó un proceso semejante de incorporación a la condición de ciudadano, al otorgarse el voto a las mujeres en la década de los cincuenta, y más tarde a los jóvenes a partir de los 18 años.

Existen varios modelos de definición del ciudadano, mismos que asignan a éste virtudes y tareas específicas. Utilizando como criterio de clasificación el de la moral pública, podemos ubicar la existencia de tres grandes tradiciones de virtud cívica en el mundo occidental: *la republicana, la liberal y la democrática radical*.

La primera resalta las cualidades del ciudadano y se basa en la convicción de que existe un bien público más allá de los intereses particulares de los miembros de la comunidad política. La segunda pone énfasis en las garantías individuales, el respeto al orden jurídico y la tolerancia. La tercera se articula en torno a las nociones de participación, justicia y autogobierno.

Dichas tradiciones o modelos sirven de referencia para entender el involucramiento de los ciudadanos en la vida pública. La mezcla de las tradiciones republicana y democrática radical conlleva una concepción de democracia directa, mientras que la tradición liberal es más cercana al modelo de la democracia representativa.

Imaginar la existencia de sistemas políticos democráticos sin la presencia de una cierta dosis de participación ciudadana es una tarea, además de difícil, poco fructífera. Más aún, porque la noción de soberanía popular que legitima el orden democrático, parte del supuesto que los ciudadanos participan de manera directa o indirecta en la toma de decisiones públicas.

Pese a que existe un amplio acuerdo en torno a esta condición, la tradición del pensamiento democrático moderno muestra divergencias en cuanto a la forma que debe adoptar la participación. Para una corriente, la participación de los ciudadanos necesita ser permanente e inmediata. Por ende, es preciso minimizar cualquier forma de intermediación institucional. Esta visión hace sentido con el modelo de la *democracia directa*.

De acuerdo con este modelo, se espera que el ciudadano esté interesado y movilizado de forma permanente por los asuntos públicos, a la manera de un “héroe cívico”, como lo concibió Guy Hermet,² el cual presentara un alto sentido de virtuosismo político, cuyos rasgos, en el plano real, son inevitablemente utópicos.

Para otra corriente, en sociedades complejas, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos pasa por canales institucionales predeterminados, en donde se realiza la delegación de autoridad a representantes que son electos a través de procesos electorales.

Son ellos quienes tienen —por mandato expreso— la toma de decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto. Esta perspectiva, conviene apuntarlo, corresponde al modelo de la *democracia representativa*.

Además, la participación política es percibida como una actividad que moviliza de manera intermitente a los ciudadanos, dependiendo de sus preferencias e intereses personales. Esta presencia “mínima” de la ciudadanía en los asuntos públicos recomienda que el papel de ésta debe restringirse a la elección periódica de representantes populares, junto con el escrutinio continuo de las acciones gubernamentales.

El debate en torno a la cantidad de participación ciudadana considerada necesaria (extensa o limitada) no demerita la convicción de que la participación es uno de los indicadores de la solidez de cualquier democracia.

Para mí, el concepto de ciudadano total y permanente, además de ilusorio, es totalitario. Recordemos que solamente los regímenes

² Hermet, Guy, *La trahison démocratique: populistes, républicaines et démocrates*, Flammarion, París, 1998.

comunistas, fascistas o militaristas han conseguido convocar e involucrar a la nación entera en una movilización permanente, en contra de enemigos de la nación o por el bien de ésta.

Debemos tener en cuenta, sin embargo, que tal movilización se ha conseguido a costa de las libertades elementales, y tristemente, a costa de la democracia misma, al traducirse de manera inequívoca como persecución del disidente, negando sus derechos y existencia misma. Y esto es importante tenerlo presente ya que no puede haber democracia, ni sociedad civil, sin el ejercicio y el derecho de la disidencia.

La democracia representativa no solamente salva la paradoja de la movilización total que acaba con el ejercicio mismo de la ciudadanía; también asigna un lugar a los gobernantes y a los gobernados: admite el diseño y aplicación de reglas para normar su relación, haciendo posible una vigilancia mutua y constante. Además, establece un límite, tanto al ejercicio del Estado como al aislacionismo del individuo.

El Estado se subordina así al Estado de derecho al igual que los ciudadanos, lo que permite que éstos mantengan sus garantías y dignidad a salvo de un eventual ejercicio arbitrario del poder. Norberto Bobbio afirma que el Estado está hecho para el individuo y no el individuo para el Estado, ya que la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre es “la finalidad de toda asociación política”.³

Sin embargo, los individuos están inevitablemente sujetos a la esfera estatal: son censados y reconocidos mediante documentos de ciudadanía; son obligados a pagar contribuciones y son convocados a participar en los procedimientos democráticos. Pueden sustraerse al ejercicio de sus derechos (entre ellos, la participación) cierto, pero no pueden evitar el cumplimiento de, al menos, las más elementales obligaciones.

En este ámbito intermedio es donde el ciudadano no puede evitar serlo, pero puede decidir no ejercer su ciudadanía, o ejercerla sólo cuando es convocado o cuando considera necesario presionar al Estado. Asimismo, la esfera del gobierno queda a medio camino

³ La cita corresponde a Bovero, Michelangelo, “Ciudadanía y Derechos Fundamentales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXV, núm. 103, enero-abril 2002, p. 19.

entre la absorción de la sociedad (*Welfare State*) y su total separación (neoliberalismo): el Estado conduce, pero no controla; censa, pero no avasalla.

La *democracia representativa* ocupa estos espacios intermedios, pues delimita las ocasiones y los medios legales de participación, prosciriendo únicamente aquellos que pueden atentar contra las libertades de terceros o vulnerar el Estado de derecho.

Conviene también notar que la participación ciudadana está siempre ligada a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, más allá de las apreciaciones subjetivas que suelen acompañarla. Por tal motivo, la participación encuentra dos afluentes que le dan sentido: es siempre, a un mismo tiempo, un acto social y colectivo, así como también es el producto de una decisión personal.

Esta circunstancia hace que la participación presente un delicado equilibrio entre las razones que motivan a las personas a participar (dimensión subjetiva) y las facilidades y condiciones para hacerlo (dimensión objetiva); así también, entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en los asuntos públicos.

Lo anterior no deja de tener un carácter paradójico, más aún si consideramos que la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir los mismos resultados para aquellos que decidieron formar parte de un propósito compartido.

Hasta aquí, podemos concluir que *ciudadanía y participación* forman un binomio que adquiere sentido y dimensión en la esfera de lo público. Es ahí donde encuentran el campo idóneo para conjugarse y expresarse de manera integral. El carácter de “lo ciudadano” encuentra en la participación su mejor vehículo y, a la vez, la participación social y políticamente efectiva —o la no participación— es facultad exclusiva de los ciudadanos.

II. ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

El abstencionismo es una categoría que está íntimamente vinculada a los procesos electorales; además, se pueden identificar como factores que inciden en su presencia a la cultura política y, en ocasiones, a la sicología social.

Existen diversas maneras para explicar al abstencionismo: como protesta ciudadana; como incredulidad pública hacia los beneficios de los procesos electorales; o bien, como el desencanto de los ciudadanos ante los actores políticos. Lo que conviene advertir aquí es que, en todas ellas, estamos utilizando los parámetros que ofrece la *cultura política*.

Por su lado, el ámbito de la *sociología social* se dirige a resaltar aquellos factores subjetivos que empujan al individuo a sumarse a una propuesta o candidato. Aquí se parte del supuesto que los atributos que llega a percibir del candidato son un factor con mayor peso a la hora de decidir la participación o no, más que el mensaje utilizado.

Para los propósitos de esta exposición, utilizaré la ruta de la cultura política, y de manera específica, la cultura cívica como marco de referencia para construir mis reflexiones. Con base en esta perspectiva y dependiendo del contexto histórico, se puede interpretar a la abstención como un indicador del desarrollo democrático, o bien, como una señal del agotamiento de la legitimidad de los actores políticos.

Sin embargo, conviene hacer la siguiente aclaración. La esfera cultural no es la única vía que nos permite acercarnos a marcos explicativos válidos en torno al abstencionismo. Existen factores sociales de naturaleza distinta a aquellos derivados del ámbito cultural, mismos que están empezando a ofrecer nuevas e interesantes perspectivas de este fenómeno. Sin embargo, considero que la esfera cultural sigue aportando elementos significativos para entender este complejo fenómeno.

Veamos, pues, más de cerca el fenómeno del abstencionismo. Es ampliamente reconocido que, para que la democracia pueda funcionar de manera adecuada, es imprescindible la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, cuyos resultados servirán para renovar los poderes nacionales o locales.

Es decir, el sufragio es el instrumento que la ciudadanía utiliza para influir sobre el proceso político en general y otorgar legitimidad a sus autoridades. Pero el ciudadano puede renunciar a su derecho de emitir su voto y, de manera indirecta, depositar su decisión en los ciudadanos que sí lo ejercen. Es decir, aunque en términos de legitimidad es preferible una asistencia copiosa a las urnas, se considera que quien voluntariamente desiste de su derecho a votar, por la razón que sea, transfiere en automático ese derecho a quien sí acepta ir a las urnas.

Aquí estamos frente a una de las paradojas de la democracia, ya que bajos niveles de participación electoral, sin embargo, no impiden que los resultados obtenidos en los comicios sirvan para su principal cometido: la elección de representantes.

Estoy segura de que si la gran mayoría renunciara, por el motivo que fuera, a ejercer su derecho a expresar su voluntad a través del voto, es muy probable que la democracia empezaría a desvirtuarse, y más aún si esta conducta se repitiera en cada elección. Sin embargo, pese a una disminuida presencia ciudadana, la democracia puede subsistir sin grandes problemas, siempre y cuando la abstención no sea abrumadora.

Frente a este problema de “ciudadanía mínima”, la preocupación se ha dirigido a varios campos: identificar los factores que provocan la baja politización de la sociedad; advertir la manera como se pueda estimular a la ciudadanía a decidir no abstenerse y hacer el esfuerzo de emitir su voto; conocer la percepción que tiene la ciudadanía del valor de su voto, entre otros.

Es por ello que reducir el abstencionismo elección tras elección se ha convertido en un reto que comparten las instituciones electorales, los partidos políticos y las organizaciones cívicas en todas las sociedades democráticas, en particular, la de nuestro país.

En México, la aportación de las instituciones se centra en reducir los costos que implica al ciudadano registrarse en un padrón electoral, tramitar su credencial para votar y recogerla. Esto se ha solucionado de manera aceptable por el lado formal, ya que tal identificación es universalmente aceptada en cualquier trámite que realiza el ciudadano. La obligatoriedad se reduce, en este caso, a contar con el medio para votar.

Los partidos políticos tienen una alta responsabilidad en el convencimiento para que los ciudadanos perciban como importante su participación. Son ellos, como entidades de interés público, los que deben desplegar intensas campañas de difusión que persigan poner en primer plano el factor político en el interés ciudadano y persuadirlo de participar en los comicios, tarea que no es menor.

Por su parte, las organizaciones cívicas asumen un papel intermedio entre los partidos políticos y las autoridades electorales, ya que, en estricto sentido, su labor rebasa el ámbito electoral y tienen una presencia que resulta más leal, convencida y auténti-

ca frente a la ciudadanía. Es decir, dichas organizaciones no requieren de la coyuntura político-electoral para buscar la participación; sin embargo, la suma de éstas para tal o cual fórmula electoral ofrece a la ciudadanía y a los mismos partidos políticos un capital nada despreciable.

El trabajo de estos tres tipos de instituciones democráticas no sólo resulta valioso, sino imprescindible para evitar, en lo posible, disfuncionalidades en el comportamiento electoral de los ciudadanos que puedan poner en riesgo el relevo pacífico de los gobernantes y, en general, la gobernabilidad.

El abstencionismo es un fenómeno cuya manifestación ha sido constante en los resultados electorales en nuestro país.⁴ Y es debido a la presencia del abstencionismo que la participación cobra mayor sentido. No sobra decir que, a medida que la participación es mayor, el abstencionismo no pasa de ser una cifra más de la jornada electoral. El problema radica cuando, por una alta tendencia abstencionista, la responsabilidad de la elección de representantes recae en unos cuantos. Y estos pocos se convierten en la base de la legitimidad del juego democrático. Este fenómeno ha sido identificado, entre otros, por Nancy Thede,⁵ quien lo ha denominado como “déficit cívico”. De ahí que la abstención, así como la participación, sean las dos caras de una misma moneda, la cual puede ser explicada con base en el análisis de la cultura cívica de la población.

⁴ Para conocer las manifestaciones del fenómeno del abstencionismo y un intento por identificar los rasgos que lo caracterizan en años recientes, véase, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. “Estudio sobre el abstencionismo en México”. IFE, 2001. Puede consultarse una versión preliminar en www.ife.org.mx

⁵ En este trabajo, la autora ofrece una profunda reflexión en torno al porvenir de la cultura y la participación ciudadana frente a un entorno que se caracteriza por un fenómeno que denomina *déficit cívico*, el cual se expresa, principalmente, en el desfase entre las instituciones formales de la democracia y la falta de una ciudadanía efectiva en amplios sectores de la población. Thede, Nancy, “Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado”, Documento presentado en el Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, los días 6, 7 y 8 de diciembre de 2001, México. Puede consultarse la versión estenográfica en www.iedf.org.mx/DECEyEC

III. CULTURA CÍVICA

Los ciudadanos que acuden a votar están convencidos de que esta acción supone un beneficio público, que de alguna manera se reflejará en una forma de bienestar personal. Como he afirmado líneas arriba, la participación ciudadana expresada en el plano electoral se basa en la convicción de que es a través del sufragio como la ciudadanía puede influir sobre el proceso político en general y brindar así legitimidad a sus autoridades. Estas, a su vez, investidas de tal legitimidad, tomarán las decisiones que permitan enfrentar y resolver los problemas que aquejan a la sociedad.

Este proceso puede considerarse como el punto de partida para entender la naturaleza de la representación política. Pero, para que dicho mecanismo pueda llevarse a cabo, es necesario que el ciudadano no acepte sólo *de facto* y a nivel formal las reglas del juego democrático, sino que debe tener mayor presencia en la construcción de las decisiones públicas. Por tal motivo, el funcionamiento óptimo de la democracia requiere de una ciudadanía involucrada, informada, participativa y vigilante de la actuación de sus autoridades.

Es decir, la *cultura cívica* requiere de una ciudadanía que esté en condiciones de afianzar las relaciones entre sociedad y gobierno; que tenga capacidad para dialogar, disentir, opinar, llegar a acuerdos e influir en las decisiones públicas, más allá de la elección de sus gobernantes y representantes.

Los dos ámbitos de manifestación cívica por parte del ciudadano (el electoral y el público) pueden considerarse como apoyos claves para el funcionamiento de las democracias contemporáneas. Sin embargo, tal modelo cívico requiere de ciertos balances o equilibrios de factores, que a primera vista pueden parecer contradictorios. Al respecto, Harry Eckstein afirma que, es a través de lo que él llamó “desigualdades balanceadas” como la democracia logra mantener su estabilidad.

Almond y Verba,⁶ por su parte, explican dicho concepto de la siguiente manera. Por un lado, un gobierno democrático debe gobernar, mostrar poder, liderazgo y tomar decisiones. Por otro, debe

⁶ Almond, Gabriel A., “The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect”, Documento presentado en el coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre de 1995.

ser responsable hacia sus ciudadanos, ya que no puede pasar por alto sus demandas. La necesidad de mantener este balance entre poder gubernamental y la capacidad de respuesta del gobierno es un factor indispensable para el mantenimiento de su legitimidad frente a la sociedad.

Pero ambos autores indican también que hace falta mantener otros balances, derivados de los equilibrios del poder y de la capacidad de respuesta, como pueden ser los balances entre consenso y diferencias generados en la sociedad por iniciativas y políticas públicas. Es así como Almond y Verba explican la manera mediante la cual, los patrones mixtos de actitudes políticas asociados con la cultura cívica resultan apropiados para el mantenimiento de un sistema democrático.

La cultura cívica⁷ es entonces un factor que condiciona o facilita el desarrollo de dichos sistemas, por lo que su estudio resulta de la mayor relevancia. Es, retomando a Almond y Verba, una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, pero que, a su vez, debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, también denominado funcionamiento efectivo o gobernabilidad.

Al respecto, Michelangelo Bovero nos ha advertido sobre las perversiones que suele generar una falta de efectividad en el ejercicio del poder, la cual ha llamado *kakistocracia* o el gobierno de los peores.⁸ En esta deformación, la democracia se reduce a su mínima expresión, estando siempre presente el ingrediente autoritario y la abierta represión a cualquier presencia de disidencia. Y es precisamente el ejercicio y el derecho de esta disidencia lo que distingue a la sociedad civil y a la democracia misma.

Ahora bien, desde la gestación misma del concepto de cultura política, concebido bajo la forma privilegiada de cultura cívica, la

⁷ Retomo el concepto de cultura cívica planteado por Ronald Inglehart, quien afirma que ésta "...puede ser concebida como un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción política, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente." Véase Inglehart, Ronald, "The Renaissance of Political Culture" en *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre, 1988.

⁸ Bovero, Michelangelo, "Gramática de la democracia. Principios y desarrollos", en *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas*. Colección Temas de la Democracia. IFE, 2001, pp. 46-53.

preocupación por el tema de la participación política siempre ha estado en el centro del interés y el análisis de numerosas investigaciones, ya que ésta aparece como una condición indispensable del quehacer democrático.

Según los teóricos de la cultura cívica (*civic culture*), entre los que se encuentran Gabriel Almond, Sidney Verba y Robert Putnam,⁹ para que la democracia funcione, la participación no sólo no puede estar ausente, sino que tampoco puede ser excesiva. Almond lo expresó en los siguientes términos: "...para que un sistema democrático funcione bien, tiene que evitar el sobrecalentamiento por un lado, y la apatía o la indiferencia por el otro".¹⁰ Es decir, debe combinar la obediencia y el respeto a la autoridad con la iniciativa y la participación, sin que haya mucho de lo uno o de lo otro, ya que no todos los grupos, intereses y temas irrumpirán simultáneamente, sino en distintos momentos.

En el curso de los últimos 25 años, los estudios realizados apuntan que el modelo de cultura cívica ha sufrido cambios debido a que los ciudadanos en las sociedades democráticas han adoptado concepciones y actitudes más pragmáticas e instrumentales frente a la política. Es decir, el ciudadano actual tiene una propensión a privilegiar los costos y beneficios de sus actos políticos. Es por ello de suma importancia conocer la situación en la que se encuentra el sistema de creencias empíricas, símbolos explícitos y valores que definen la situación donde la acción política se lleva a cabo.

Y es ahí donde puede encontrarse una de las claves para entender no sólo la participación electoral, sino la abstención del potencial votante. ¿Por qué, frente a este escenario de costo-beneficio en que se ha convertido el ejercicio del sufragio, muchos ciudadanos siguen asistiendo a las urnas?

⁹ Gabriel Almond y Sidney Verba, en su obra pionera *The Civic Culture*, realizaron un estudio comparativo del funcionamiento de la cultura política predominante al inicio de los años sesenta en cinco distintas sociedades (Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y México), misma que representó el primer intento sistemático de explicar las consecuencias democráticas haciendo uso de variables culturales. Almond, Gabriel A., Verba, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963. Además, véase a Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

¹⁰ Almond, Gabriel, "The Civic Culture: Prehistory...", *op. cit.*

La respuesta tiene que ver en gran parte con ciertos valores cívicos internalizados en las democracias, los cuales insisten en la importancia del sufragio para su preservación y buena marcha.

En la medida en que el orden democrático sea aceptado por la ciudadanía, y de que ésta perciba que sus derechos e intereses cívicos más inmediatos están resguardados, muchos ciudadanos llegarán a la conclusión de que asistir a las urnas es un costo menor que merece la pena pagar, en relación con las ventajas que trae consigo dicho régimen.

Las encuestas de opinión en diversas partes del mundo reflejan que la valoración de los costos “mínimos” frente a las ventajas que ofrece el sistema democrático, es la principal motivación para asistir a las urnas. Es decir, la amplia aceptación que tiene el mecanismo democrático a través de las jornadas electorales impide, por ejemplo, a los entrevistados reconocer que no tienen intención de votar, aunque ése sea el caso. Es por ello que en la mayor parte de las encuestas en todos los países —México incluido— el grado de abstención declarado es siempre mucho menor que el registrado el día de la elección.

Factores que no necesariamente muestran una relación directa con la cultura cívica, tales como el nivel de enfrentamiento entre los principales candidatos; la importancia del cargo público que está en juego; o el tipo de programa partidista, cuya instauración pudiera llegar a lesionar intereses de amplias franjas de la sociedad, han demostrado su incidencia en la participación electoral o en su contraparte, la abstención.

Aunque diversos estudios empíricos sobre el comportamiento electoral señalan que hay ciertas características de la población que hacen más probable su inclinación a la participación electoral,¹¹ conviene resaltar un fenómeno frecuente en países con menor nivel de desarrollo desde el punto social, económico y político, como lo es el caso de México: la presencia de altos niveles de participación electoral entre la población menos escolarizada, más marginada socialmente y menos favorecida que entre los sectores con mayor poder adquisitivo.

En general, incidir en el comportamiento cívico de la población es un aspecto que empieza a ganar mayor terreno en el interés de

¹¹ Entre estas características resaltan la condición urbana, la información política, la educación formal, los niveles de vida más elevados, un mejor salario, o bien, la pertenencia de género y etnia dominante.

los gobernantes. En México, por ejemplo, se diseñó el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática,¹² que forma parte de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En este programa, el gobierno federal identifica los rasgos principales que el ciudadano debe presentar para el año 2025, a partir de un diagnóstico sobre las cualidades más representativas que actualmente lo distinguen. Con este Programa se intenta guiar los esfuerzos gubernamentales a favor de una cultura cívica que favorezca la práctica de la democracia en nuestro país.

El diagnóstico que sirve de base al Programa, reúne variados indicadores que permiten la construcción de una fotografía actualizada con los rasgos cívicos característicos de los ciudadanos en México. Los rasgos identificados son:

1. El nivel de interés de la ciudadanía en los asuntos públicos y en la política;
2. Los grados de confianza en las instituciones y en los actores políticos y sociales;
3. Las convicciones con respecto al sistema democrático frente a otras alternativas;
4. La situación del ejercicio cotidiano de los valores básicos de la democracia;
5. Las actitudes frente al desempeño de los políticos, y
6. La participación ciudadana y electoral.

Los resultados arrojados por este diagnóstico permiten quitar algunas sombras o percepciones subjetivas sobre el perfil cívico de los ciudadanos en México, así como también, vislumbrar las materias pendientes de reforzar o recanalizar por parte de las instituciones.¹³ A continuación, presentaré los indicadores que expresan el estado actual de los rasgos cívicos señalados anteriormente:

¹² Para una revisión más detallada de los objetivos, planteamientos e indicadores del Programa, véase Secretaría de Gobernación. “Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática”. México, 2001.

¹³ Las siguientes cifras están contenidas en el diagnóstico del “Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática”, *op. cit.*, pp. 5-10.

1. En el 2000, 33% de los encuestados reportó estar interesado o muy interesado por la política, frente a un 65% que dijo no estarlo.

2. Entre 1988 y 2000, la cifra de quienes dijeron confiar en las instituciones electorales y creer en las elecciones creció de 23 a 70%. Sin embargo, la confianza en otras instituciones fue en sentido contrario, en particular el Poder Judicial, que obtuvo 27%.

3. En el 2001, el nivel de encuestados que indicó estar satisfecho o muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia en México fue de apenas el 26%; mientras que 35% reportó estar de acuerdo con que un régimen autoritario es preferible en algunas circunstancias.

4. Con respecto a ciertos valores que se consideran imprescindibles para que la sociedad funcione de manera democrática, tenemos los siguientes datos:

- Legalidad: 38% dijo estar dispuesto a dar “mordida” para solucionar sus problemas.
- Libertad: en 2001, 56% de los encuestados dijo estar de acuerdo que en México la libertad y los derechos humanos están garantizados.
- Pluralismo: en el 2000, 54% favoreció la diferencia de ideas y valores para que México pueda ser una gran nación, frente a 41% que opinó que lo será solamente si los mexicanos tienen las mismas ideas y valores.

5. En 1999, 46% de los entrevistados consideró que los ciudadanos son responsables de vigilar a los políticos para que cumplan con sus obligaciones.

6. Respecto a la condición de los mexicanos de exigir sus derechos, 63% opinó que pocos o casi nadie lo hace; mientras que 36% indicó que bastantes o muchos.

El Centro Mexicano de Filantropía (Cemefi) detectó que el número de organizaciones de la sociedad civil se incrementó, pasando de 3,300 en 1995 a 7,319 en 2001.

La incidencia del ejercicio del voto en elecciones presidenciales registró un decremento, pasando de 78% en 1994 a 64% en el año 2000. En contraparte, la abstención pasó de 22% en 1994 a 36% en 2000.

Los anteriores datos duros ofrecen un perfil cívico del mexicano donde conviven apatías, convicciones e inercias propias de sociedades tradicionales, con valores y actitudes que posibilitan el funcionamiento del orden democrático.

Además, podemos arribar a conclusiones que no deben pasar inadvertidas. Una de ellas es que, pese al bajo interés en los asuntos políticos, el ciudadano mexicano confía en las instituciones electorales como garantes del proceso de renovación de sus autoridades y representantes. Otra conclusión es que debe reforzarse la percepción social de la conveniencia de la democracia con el propósito de evitar la seducción por formas de autoritarismo que, a cambio de limitar ciertos derechos, mantiene niveles tolerables de seguridad y orden político. He ahí un reto palpable para las instituciones democráticas.

También puede desprenderse que la presencia ciudadana va ganando terreno a través de sus organizaciones. Este hecho permite albergar optimismo respecto a que, en un horizonte cercano, una franja importante de ciudadanos conocerán sus derechos y los harán valer.

Por último, conviene resaltar que la ciudadanía empieza a desprenderse de los residuos que generaron las inercias autoritarias del pasado, en donde el tutelaje por parte de los políticos era imprescindible para el funcionamiento del sistema. Ahora, un ciudadano más atento y vigilante del actuar del sujeto político, ya sea como representante o como funcionario es una realidad cada vez más palpable. Y será necesaria esa participación para terminar de desterrar algunos antivalores —como la mordida— que obstaculizan la práctica cotidiana del Estado de derecho.

IV. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Revisemos ahora un elemento que está íntimamente asociado con la participación ciudadana: la representación política. En primer lugar, ésta requiere, para existir, de los votos de los ciudadanos. Por tal motivo, ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, así como tampoco existe ninguna forma de participación colectiva en la cual no haya un cierto criterio representativo.

Una corriente de pensamiento hace hincapié en la participación como una forma para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia; sin embargo, debemos tener claro que la participación ciudadana no pretende desplazar o reducir dicha representación.

Es a través de la representación como las sociedades democráticas han resuelto la imposibilidad de que todos los ciudadanos decidan en torno a los principales asuntos que los afectan, como lo establece el ideal democrático.

La participación ciudadana también puede verse como un mecanismo efectivo para controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos, con el propósito de influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que éstas realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de la sociedad.

Enseguida revisaré la manera como funciona la participación ciudadana en las sociedades modernas, para así encontrar elementos que permitan comprender sus efectos sobre el ejercicio de gobierno.

La participación ciudadana funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes optan por practicarla. De tal manera, en cada país y en cada contexto específico adopta formas distintas. Pero un aspecto que no se debe perder de vista es que corresponde al entramado institucional construir las condiciones para que los ciudadanos participen. Y puede ser que tal acción no se realice o que sea menor a lo esperado, pero no por ello deja de ser una condición *sine qua non* de la democracia que la participación ciudadana se exprese con el voto y más allá de los votos.

La representación política construida por los votos ciudadanos hace posible que áreas clave del entramado institucional sean ocupadas por políticos profesionales, quienes a su vez nombrarán a los funcionarios responsables de la administración pública que es, a fin de cuentas, la encargada de responder a las necesidades y demandas ciudadanas. Así, las autoridades formales y los ciudadanos organizados generarán una nueva red de relaciones que no tienen carácter electoral, y que están ubicadas en el plano de las políticas públicas.

En otras palabras, la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

Por sociedad civil entendemos la esfera de interacción social entre el Estado y el mercado, compuesta principalmente por las aso-

ciaciones y los movimientos sociales, misma que le permite influir en la vida política y económica, según la definición de Cohen y Arato.¹⁴

Con base en estas dos esferas de influencia de los ciudadanos (la selección de sus gobernantes y la influencia en las decisiones tomadas por ellos) Sidney Verba, Norman H. Nie y Jae-On Kim reconocen, por lo menos, cuatro formas de participación política: el ejercicio del voto; las campañas políticas a favor de un partido o de un candidato; las actividades colectivas dirigidas a un fin específico, y las que se derivan de algún conflicto en especial.¹⁵

Aquí podemos distinguir dos rasgos sustanciales de la participación política: la integración de órganos de gobierno y la relativa a influir y tratar de orientar el sentido de sus acciones. Pero, además, esta participación exige de los ciudadanos la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de éstos; es decir, el Estado de derecho y la libertad individual.

V. LOS IMPRESCINDIBLES EQUILIBRIOS EN LA DEMOCRACIA

Llegado a este punto se hace necesario revisar los equilibrios que exige el mantenimiento del régimen democrático, en donde ocupa un lugar no menor la participación ciudadana.

Conviene acercarnos a este entramado a través del análisis de la naturaleza de los sistemas políticos. En principio, no todos los sistemas democráticos son semejantes, ya que su funcionamiento se apoya en arreglos institucionales (formales e informales) que difieren de un país a otro.

Además, algunos sistemas políticos ofrecen mayores oportunidades para la participación política que otros, en la medida que factores tales como la circulación de la información, la capacidad para supervisar la acción gubernamental, la existencia de canales alternos de consulta y el acceso a la vida partidista, por mencionar algunos, tienen presencia y arraigo en la sociedad.

¹⁴ Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997, p. IX.

¹⁵ Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978, p. 46.

Una dimensión que refleja de manera fiel el estado de la participación política en las democracias es la relativa a la estabilidad, también denominada *gobernabilidad democrática*. Los principales autores que han debatido sobre este tema coinciden en el siguiente punto: el exceso de participación puede producir problemas de procesamiento de demandas en las democracias y afectar, por lo tanto, la estabilidad de sus instituciones.

En palabras de Huntington, cuando el grado de participación excede el de la institucionalización política se incrementa el riesgo de que se genere una situación de inestabilidad que puede llegar a comprometer la existencia de los régimenes democráticos.¹⁶

Entonces la pregunta que podemos plantearnos es: ¿cuánta participación es social y políticamente necesaria, a través de cualquiera de sus cauces institucionales, para lograr la consolidación democrática? La respuesta a esta pregunta no es sencilla, ya que debe superar algunos mitos de la democracia, entre los que se halla la participación misma.

En efecto, si entendemos la política como el conjunto de razones que tienen los seres humanos para obedecer o para rebelarse, como lo ha expresado Fernando Savater,¹⁷ entonces, *el factor equilibrio* es la clave que permite advertir el entramado que representa la convivencia civilizada.

Son los complejos y frágiles equilibrios lo que las democracias modernas exigen para vivir con niveles aceptables de normalidad y desarrollo. Los cauces deben ser lo suficientemente versátiles para que las soluciones fluyan en este río interminable que es el conflicto social, inherente a la convivencia.

De ese equilibrio depende la estabilidad o gobernabilidad en un sistema político, donde el principal factor de riesgo es la sobrecarga de demandas y expectativas frente a una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos.

Sin embargo, aunque la gobernabilidad hace posible el movimiento del engranaje político a través de la satisfacción de las demandas y expectativas ciudadanas, ésta no es factor único para medir el

¹⁶ Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 55.

¹⁷ Savater, Fernando, *Política para Amador*, Ariel, Madrid, 1992, p. 41.

nivel de consolidación democrática. Hace falta considerar dentro de esta maquinaria un elemento más: *la legitimidad*. Es con ella como el gobierno justifica el sentido de su actuación y, al mismo tiempo, es ella la que hace posible que los ciudadanos crean en el papel político de sus líderes y en la conveniencia de la acción realizada.

Gobernabilidad y legitimidad deben estar presentes en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por la participación ciudadana y la representación política.

Al respecto, conviene recordar la posición de O'Donnell y Schmitter, quienes afirman que la democracia puede resumirse como gobernabilidad con una dosis adecuada de participación.¹⁸ Se reconocen derechos fundamentales (libertad de expresión y asociación) así como mecanismos que garantizan y canalizan la participación (elecciones libres y transparentes abiertas al mayor número de contendientes).

Con base en esta concepción de la democracia, el ciudadano aparece como un individuo cuya participación está garantizada por la existencia de derechos (Estado de derecho) y de canales institucionales incorporados al sistema político y que gozan de reconocimiento social.

Además, en los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo existen cauces permanentes que aseguran conocer la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por la esfera gubernamental, sino variados mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos puedan ignorar las necesidades y legítimas demandas de la sociedad.

Estos mecanismos pueden entenderse como modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas, que abren la posibilidad de una consulta a la población más allá de los procesos electorales. En el caso del Distrito Federal —por citar un ejemplo— la Ley de Participación Ciudadana, en su artículo tercero, identifica nueve instrumentos: Referéndum; Plebiscito; Iniciativa Popular; Consulta Vecinal; Colaboración Vecinal; Unidades de Quejas y Denuncias; Difusión Pública; Audiencia Pública, y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

En los dos primeros instrumentos, corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal su organización; en el caso del tercero,

¹⁸ O'Donnell, Guillermo y Peter Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. John Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 12.

corresponde a la Asamblea Legislativa su canalización y respuesta; en los cinco restantes la autoridad responsable es el jefe de gobierno del D.F. o los jefes delegacionales.

Lo que subyace en los actuales instrumentos de participación ciudadana, reconocidos por la ley, es el involucramiento responsable de la ciudadanía con las autoridades (ya sea de la esfera ejecutiva o legislativa) para guiar el ejercicio del poder hacia ámbitos y asuntos que, por su naturaleza, presentan una inadecuada atención. No son, pues, instrumentos de elección sino de decisión: no están diseñados para sustituir la labor de los gobernantes, sino para guiarla.

La responsabilidad de los gobernantes constituye así, otra de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. Por definición, una visión participativa del quehacer público no implica la disminución o ausencia de responsabilidad por parte de los representantes elegidos por la sociedad para las labores propias de la función pública.

Y por responsabilidad entendemos su doble significado: como *responsiveness*, es decir, la obligación de los gobernantes a responder a la sociedad y ser consecuentes con sus demandas y necesidades. Y principalmente, como *accountability*, o sea, la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el ejercicio de gobierno.

México, es preciso reconocerlo, presenta un considerable rezago en la aplicación institucional de ambos sentidos del término responsabilidad. En efecto, el nivel de responsabilidad gubernamental en nuestro país es bajo, ya que las autoridades, una vez electas, gozan de un amplio margen de maniobra en el ejercicio del poder. La ciudadanía desconoce el alcance de las decisiones que, en su nombre, toman los gobernantes; además, no se advierte congruencia en el sentido de dichas decisiones y los problemas que pretenden resolver.

Lo anterior obedece, principalmente, a la insuficiente madurez alcanzada por las instituciones democráticas, que aún no han logrado afianzar los factores (legales y administrativos, por decir los más representativos) que aseguren la existencia de pesos y contrapesos, así como también, hagan efectivo el mantenimiento y aplicación cotidiana del Estado de derecho.

Para alcanzar la madurez institucional, la vía de la participación ciudadana es un recurso clave. En efecto, a la vez que ésta puede garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia para el logro de la convivencia, también permite realizar una estrecha vigi-

lancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Y es aquí donde se encuentra el más alto valor de la participación: *el de nulificar la tentación autoritaria*, que obstaculiza el desarrollo del entramado institucional y las diversas expresiones sociales en favor del bienestar común.

Pero la participación no sólo permite acotar los excesos de los gobernantes; expresada como valor social, la participación permite enfrentar con un alto margen de éxito las disfuncionalidades que genera el sistema. Es ésta la que permite el necesario equilibrio entre sociedad y gobierno, otorgando legitimidad política y certeza jurídica a los gobernantes designados desde las urnas.

La participación también ayuda a establecer lazos permanentes de comunicación entre las demandas e inquietudes de la sociedad y sus representantes electos, complementando y preservando la vigencia de la representatividad de estos últimos.

Así, la participación ciudadana puede ser más que una estadística de asistencia a las urnas, una presencia de los ciudadanos en las políticas públicas, que inicia al elegir a los integrantes de los órganos de gobierno y representación, y continúa como un dique que inhibe las tentaciones que involucra el ejercicio del poder.

Los gobernantes se saben observados por una ciudadanía que no permitirá excesos en su desempeño, ni desviaciones de recursos públicos en beneficio de quienes los administran. El resultado es un ejercicio de la política que está sujeto al escrutinio público y, en consecuencia, es necesariamente más mesurado y responsable.

VI. CONCLUSIONES

El cambio político que deriva de la presencia de los ciudadanos en la esfera pública, revela las virtudes reales de una democracia frente a cualquier otro sistema político: no se trata de un modelo destinado a la solución definitiva de los problemas, ni a la anulación de las confrontaciones, ni a la eliminación de las figuras de autoridad. Se trata de un conjunto de prácticas en las que gobernantes y gobernados comparten el compromiso de combatir los problemas públicos; donde las confrontaciones se expresan sin violencia y las acciones de los gobernantes tienen como límite, el respeto a los gobernados.

El abstencionismo, por su parte, nos advierte que hay un cúmulo de ciudadanos que se sustraen de la práctica más sencilla de la participación política formal. Ya sea que el ciudadano abstencionista desee expresar un rechazo a las opciones políticas que contienden en una elección, o de la transferencia de responsabilidad que implica el ejercicio de voto; o bien, que su ausencia de las urnas se deba a un desconocimiento del papel que su participación juega en la construcción de un sistema democrático, el abstencionismo debe leerse más como un vacío que como un fracaso de la democracia.

En efecto, el abstencionismo expresa un vacío en la legitimidad de las instituciones o de los actores políticos, o en la extensión de la cultura cívica, que siempre deberá ser significativamente menor a la presencia ciudadana expresada en la participación.

El abstencionismo es un dilema de la democracia, en la medida de que no puede ser erradicado por una decisión de gobierno, sino entendido como parte de la diversidad de opiniones y del derecho que tiene cada ciudadano de participar o no. La presencia o la ausencia de un ciudadano en los medios institucionales de expresión política, queda así reservada a la esfera privada y es parte de las libertades que ha de garantizar un régimen democrático.

Entendido así, el abstencionismo no es por sí solo un síntoma de crisis o fracaso de la democracia. Se trata de un fenómeno que alerta sobre los pasos que aún están por darse en las materias de cultura cívica, legitimidad de los actores políticos y de las propias instituciones; en su crecimiento o su contracción, podemos encontrar un útil barómetro para conocer el estado que guarda una democracia: en sus extremos, la supresión del abstencionismo, puede advertirnos que la libertad está en riesgo, mientras que su crecimiento desmesurado habrá de alertarnos sobre una probable crisis institucional.

Estoy convencida que las señales que nos envía la ciudadanía y las instituciones democráticas en México es la de desterrar vicios e inercias y fortalecer las prácticas de donde habrán de surgir respuestas y opciones para enfrentar las contingencias siempre presentes, para así preparar alternativas de cara a un futuro que nunca dejará de ser incierto.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Almond, Gabriel A., "The Civic Culture: Prehistory, Retrospect and Prospect". Documento presentado en el coloquio organizado por el Center for the Study of Democracy y el Department of Politics and Society, University of California, Irvine, 17 de noviembre de 1995.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Bovero, Michelangelo, "Ciudadanía y Derechos Fundamentales" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, Año XXXV, Núm. 103, enero-abril de 2002.
- "Gramática de la democracia. Principios y desarrollos", en *Teoría de la Democracia. Dos perspectivas comparadas*. Colección Temas de la Democracia. IFE, 2001, pp. 46-53.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica / Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., "Estudio sobre el Abstencionismo en México", IFE, 2001 en www.ife.org.mx
- Hermet, Guy, *La trahison démocratique: populistes, républicaines et démocrates*, Flammarion, París, 1998.
- Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Inglehart, Ronald, "The Renaissance of Political Culture" en *American Political Science Review*, V. 82, No. 4, diciembre, 1988.
- Norris, Pippa, *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada* (Cuaderno de Trabajo), John F. Kennedy School of Government, Harvard University, julio de 2002.

O'Donnell, Guillermo y Peter Schmitter, *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993d Schuster, 2000.

Savater, Fernando, *Política para Amador*; Ariel, Madrid, 1992.

Secretaría de Gobernación, “Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática”, México, 2001.

Thede, Nancy, “Los desafíos de la construcción de una cultura democrática en un mundo globalizado”. Documento presentado en el Primer Encuentro Multidisciplinario sobre Democracia y Formación Ciudadana organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y la Universidad Iberoamericana, 6 de diciembre, 2001, www.iedf.org.mx/DECEyEC

Verba, Sidney, Norman H. Nie y Jae-On Kim, *Participation and Political Equality. A Seven Nation Comparison*, University of Chicago Press, 1978.

ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN EL ESTADO DE PUEBLA

*Judith Yolanda Muñoz TAGLE**

SUMARIO: Introducción. I. ¿Qué es el abstencionismo electoral?; II. Formas de abstencionismo electoral; III. Abstencionismo electoral en el Estado de Puebla; IV. La participación de la ciudadanía; V. La consolidación de la participación ciudadana en el Estado de Puebla; VI. Conclusión; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha escrito y planteado sobre el abstencionismo electoral y la participación ciudadana, así como de las posibles formas de solución para abatir el primero, por diversos teóricos de la política.

La mejor manera para combatir el abstencionismo electoral, es la participación ciudadana que apunta a la realización del ideal democrático, ya que supone un ciudadano interesado y comprometido con sus principios democráticos, consciente de que esto implica el ejercicio de un derecho fundamental previsto en nuestra Constitución Política.

Derechos fundamentales es un término que forma parte del nivel técnico-jurídico del lenguaje. De hecho, es la expresión comúnmente empleada en la doctrina constitucionalista para designar derechos y libertades de la persona reconocidos en la denominada parte dogmática de las Constituciones, según lo afirman Alonso y Ángel Luis

* Magistrada de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de Antonio. Entre estos derechos fundamentales, encontramos el derecho a sufragar en forma activa y pasiva, reconocido en los tratados y convenciones internacionales, suscritos por México, entre ellos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en cuyo artículo 20 expresa:

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

Una de las formas de ejercitar ese derecho por los ciudadanos, es interviniendo en la vida política del país, a través del ejercicio de su derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares y tener el acceso a los puestos de autoridad y de responsabilidad, en los mandos de gobierno.

Por lo que en este trabajo, consciente de la importancia que tienen los ciudadanos poblanos en la participación política de su Estado, se propone incentivar las dos formas en que puede participar; ya sea de manera individual mediante su sufragio en la elección de sus representantes o de manera colectiva a través de las distintas formas de participación ciudadana, votando para influir en las decisiones de quienes los representan y para asegurar que las mismas realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de la sociedad. Dichas formas previstas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa y la consulta popular, que por no estar reglamentadas en un ordenamiento jurídico, es menester se proceda a su elaboración, así como a las reformas y adiciones correspondientes al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, para su debida organización, por parte del Instituto Electoral del Estado y prever los medios de impugnación a través de los cuales se garantice el control de legalidad de los actos y resoluciones emanados de dicho organismo y determinando las atribuciones que le correspondan al Tribunal Electoral del Estado, como garante también de ese principio del que son poseedores los ciudadanos, por ser otro de sus derechos fundamentales otorgados por la Constitución, tanto General de la República como Política del Estado de Puebla.

I. ¿QUÉ ES EL ABSTENCIONISMO ELECTORAL?

Al efecto de saber qué se entiende por abstencionismo, cito al doctor Enrique Arnaldo Alcubilla, quien afirma:

“La abstención es un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el Derecho” y agrega: “El abstencionismo electoral aparece con el propio sufragio, es la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. El abstencionismo electoral, que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto.”¹

Por su parte, el doctor Javier Patiño Camarena menciona que con ese término se califica el hecho de que un porcentaje considerable del cuerpo ciudadano se abstenga de votar en las consultas electorales.²

En términos generales, se define como la no participación de los ciudadanos en los diferentes eventos de la vida política de un país.

II. FORMAS DE ABSTENCIONISMO ELECTORAL

Como sabemos, existen distintas formas de abstencionismo, tales como el cívico, técnico, político y apático, en cuyas características no abundaré por no ser el objeto de estudio de esta ponencia.

III. ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL ESTADO DE PUEBLA

En el Estado de Puebla, de acuerdo al estudio realizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su

¹ Arnaldo Alcubilla, Enrique, *Diccionario Electoral*, Serie “Elecciones y democracia”, Ed. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), 1^a. Ed. San José, C.R. 1989, p. 1.

² Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Ed. Constitucionalista e IFE, 5^a Ed., México, 1999, p. 111.

Coordinación de Comunicación Social, Investigación y Análisis, denominado “Elecciones en Puebla”,³ los porcentajes de participación ciudadana en las elecciones de gobernador han sido los siguientes: 1974, 47%; 1980, 52%; 1986, 50%; 1992, 39%; 1998, 55%.

Por otra parte, según las cifras oficiales publicadas por el Instituto Electoral del Estado de Puebla, en la jornada electoral celebrada el 11 de noviembre de 2001, el porcentaje de participación de los ciudadanos en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa fue del 51.71%, y el correspondiente a los ayuntamientos, de 51.87%, obteniéndose una cifra total de votación, en el primer caso, de un millón cuatrocientos ochenta y nueve mil cuatrocientos cuarenta y dos; y en el segundo, un millón cuatrocientos noventa y tres mil novecientos siete, de una lista nominal de dos millones ochocientos ochenta mil doscientos diecisésis ciudadanos; en ambas elecciones.

Finalmente, por lo que hace a la elección extraordinaria del municipio de Molcaxac, que se llevó a cabo el treinta de junio del presente año, se obtuvo una participación del 63.83%, de una votación total de dos mil cuatrocientos setenta y nueve, en siete casillas, y de un listado nominal de tres mil ochocientos ochenta y cuatro ciudadanos inscritos en el padrón electoral.⁴

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

La participación ciudadana es un tema esencial para consolidar un estado humanista, social y democrático de derecho. Efectivamente, la democracia constitucional no se agota con la organización de procesos electorales limpios, transparentes y equitativos; va más allá: es un modelo de gobernar y de vida, fundado en el constante mejoramiento político, social, económico y cultural de una comunidad.

Para hablar de democracia, como un valor fundamental para la construcción de actos benéficos a favor del pueblo, se requiere: en

³ Cfr. México, 2001, p. 20.

⁴ Fuente de información: Sistema de Estadística y Resultados Electorales 2001, Instituto Electoral del Estado de Puebla, www.iepuebla.org.mx

primer lugar, la participación ciudadana en sus dos aspectos; la primera, a través del voto, ejerciendo la democracia indirecta y de esta manera, colaborar en la creación de la ley y en consecuencia, la obedece y respeta, como si se obedeciera y respetara a sí mismo y a su propia voluntad, surgiendo así el Estado de derecho, en el que los ciudadanos se someten voluntariamente al cumplimiento de las leyes, ya que éstas se aprueban por la manifestación indirecta de su voluntad, a través del voto, cuyo valor es igual, ya que los ciudadanos son iguales ante la ley.

El derecho político del voto en sus formas activa y pasiva, es un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución, lo que nos lleva a valorar la importancia de la participación política del ciudadano en lo individual.

En segundo lugar, implica la influencia del individuo en las decisiones colectivas: Participan para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, cuando sus representantes formales no cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas, y también para influir en las decisiones de quienes los representan y para asegurar que las mismas realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de la sociedad.

De ahí que representación y participación son dos caras de la misma moneda democrática, ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya, aunque en forma embrionaria, un criterio representativo. Ambas categorías se fundan en una premisa: la soberanía popular, definida en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1 y 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al determinar que:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes del estado en la forma y términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado.”

La participación en este segundo aspecto tiene como propósito influir en el diseño de políticas públicas, porque el ciudadano ya no se limita a emitir su voto para la selección de sus gobernantes, también participa para controlar y moderar el poder otorgado a

los representantes políticos. En tal sentido, se corresponibiliza en la toma de decisiones fundamentales.

V. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE PUEBLA

Un gobierno democrático debe construir nuevas formas de comunicación e interrelación con la sociedad, por lo que es necesario partir de una premisa básica: “la cultura de participación ciudadana”, que es fundamental para la formación del ciudadano participativo democrático. Dicha cultura debe generar un proceso gradual de aprendizaje social para integrar al ciudadano en forma individual o colectiva, en la toma de decisiones públicas fundamentales para lograr un desarrollo sustentable y una mejor calidad de vida.

Para la consecución de estos fines, en el Estado de Puebla, considero que deben implementarse dos tipos de acciones:

- A) Desarrollo y fortalecimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje de la educación cívica de los estudiantes y la cultura político-electoral de los ciudadanos, a partir de los valores democráticos

Aunque corresponde, principalmente, a los partidos políticos desarrollar y fomentar el interés de los poblanos para ejercer su sufragio y contribuir al fortalecimiento de la vida democrática del Estado, para obtener resultados más significativos a su favor, ya que el votante no sólo elige a sus representantes, sino que escoge un programa político de conformidad al cual desea que se gobierne en el Estado. Esto no se ha logrado, debido a que un porcentaje considerable del electorado se abstiene de ejercer sus derechos, no cumple con sus obligaciones y ve con indiferencia todo lo concerniente a la definición política del Estado, lo anterior debido a la falta de interés de los propios institutos políticos para atraer el voto de los ciudadanos. Para hacer frente a esta problemática, al Instituto Electoral del Estado de Puebla, por disposición constitucional (artículo 3) y del Código de Instituciones y Procesos Electorales se le encomendaron estas actividades, previstas en la fracción XLVIII del artículo 75.

En cuanto a los magistrados integrantes del Tribunal Electoral, tienen como atribuciones: *realizar tareas de docencia e investigación*, como se observa del contenido de la fracción VII del artículo 340 del Código de Instituciones y Procesos Electorales, lo que los obliga a desempeñar un papel importante en la consolidación democrática del Estado de Puebla. Debido a ello, en el Reglamento Interior se creó el Centro de Formación, Capacitación e Investigación Electoral, que tiene como objetivo, que el personal de este organismo jurisdiccional realice investigaciones orientadas a la comprensión del fenómeno político-electoral, la función jurisdiccional y la normatividad electoral, en la búsqueda de su constante perfeccionamiento y el fortalecimiento de las instituciones, procedimientos e instrumentos democráticos.

Por otra parte, la labor de docencia a desarrollar por los magistrados del tribunal, prevista en el Código de Instituciones y Procesos Electorales, cobra mayor importancia, si se considera que en la mayoría de las Instituciones de Educación Superior, no se imparte la materia de Derecho Electoral; en otras, la asignatura es optativa y en las demás, los docentes no son especializados en la materia.

En otra parte del programa de docencia e investigación del Tribunal, se prevé el acercamiento con los doscientos diecisiete presidentes de los ayuntamientos del Estado, correspondientes a igual número de municipios, para la celebración de convenios, para hacer posible esta difusión de la educación cívica y la cultura político electoral.

Cabe mencionar que la creación de un verdadero poder electoral popular y participativo, es consecuencia de la cultura política que existe en cada comunidad y la constituye la voluntad dominante de todos los ciudadanos del estado de Puebla, con relación a un conjunto de valores, creencias cívicas, ideales y aspiraciones; es en consecuencia, el más valioso producto cultural de cada época.

Despertar la conciencia política en los estudiantes, en los ciudadanos y en general en toda la sociedad poblana, es una labor ardua y ambiciosa, pero constituye un reto para el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

B) La elaboración de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla

Esta propuesta se justifica plenamente, porque en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, ya se contempla en los artículos 3 fracción II, 22 fracción I, 57 fracción XXII, 63 fracción V, 68, 79 fracción XXXV, y 85, al plebiscito, referéndum, iniciativa y consulta popular, como formas de participación ciudadana, en las que el pueblo ejerce en forma directa su soberanía para vincular al poder público en la toma de decisiones fundamentales. Sin embargo, aunque en las disposiciones citadas, se ordena que estas formas se regirán “en los términos que establezca la ley correspondiente”, no ha sido creada una ley de participación ciudadana, para que los poblanos puedan ponerlas en práctica y así ejercer su soberanía.

Por ello se requiere de un cuerpo normativo que las reglamente y que se denomine “Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla”, ya que no se trata de otorgar a sus ciudadanos, un poder sin límites. Por el contrario, su facultad de participación deberá estar sujeta a disposiciones cuidadosamente elaboradas para que no se presenten propuestas o iniciativas irreflexivas y sin contenido.

En cuanto a los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa y consulta popular cuya organización, por mandato constitucional, corresponde al Instituto Electoral del Estado, propongo la reforma y adición de las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales, que es omiso al respecto, así como la creación de la Ley de Participación Ciudadana, para que se reglamente, con claridad y precisión, en cada una de dichas formas, su conceptualización, naturaleza y objeto; el procedimiento y sus etapas; las partes que pueden promoverlas; las autoridades competentes para aplicar la ley tanto en su fase administrativa, como jurisdiccional y de ejecución. También deberán reglamentarse los medios de impugnación de los que puedan disponer los ciudadanos en el caso de que no estén de acuerdo con alguna resolución emitida por un órgano del Instituto Electoral, y de los que deba conocer el Tribunal Electoral del Estado.

De acuerdo a lo anterior, propongo la creación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla, que fortalezca el régimen democrático del Estado de Puebla, mediante la persua-

sión paulatina de emisión de sufragio de la ciudadanía, al someterse a su consideración propuestas de decisión o de aprobación de propuestas de decisiones o actos del Ejecutivo del Estado considerados como trascendentales para el orden público o el interés social de la entidad; así como darles la oportunidad de ejercitarse su facultad de iniciar leyes, con las salvedades que establece la Constitución del Estado de Puebla.

VII. CONCLUSIÓN

El artículo 35 de la Constitución General de la República y 22 de la Constitución Política del Estado de Puebla, establecen como prerrogativas de los ciudadanos del Estado, votar en las elecciones populares y poder ser electo para todos los cargos de elección popular. La mismas Constituciones, en su orden, establecen en sus artículos 36 y 23, como obligaciones del ciudadano, inscribirse en el Padrón Electoral y votar en las elecciones populares. Con base en estas consideraciones, se puede decir que si bien es requisito esencial de la democracia representativa, que todos los poblanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, no lo es que tengan que manifestarse, si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana, tanto al emitir su sufragio como al participar en las formas de democracia directa, previstas por la Constitución.

Así, uno de los medios más eficaces para la educación cívico-política, es el ejercicio constante y regular de los derechos políticos, a fin de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena. En esta tarea el Estado, los partidos políticos y los organismos electorales, así como las instituciones de enseñanza deben realizar un esfuerzo común a efecto de inculcar en el ciudadano poblano, la convicción de que de su misma dignidad, proviene el derecho a tomar parte activa en la vida pública y contribuir a la consecución del bien común, y por lo tanto le exige que no vea los deberes ciudadanos con indiferencia, que votar y cumplir las obligaciones electorales es una obligación, pero más que ello, debe ser una convicción.

Judith Yolanda Muñoz Tagle

BIBLIOGRAFÍA

Arnaldo Alcubilla, Enrique, *Diccionario Electoral*, Serie “Elecciones y democracia”, Ed. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), San José, C.R. 1989.

Instituto Electoral del Estado de Puebla, Sistema de Estadística y Resultados Electorales 2001, www.ieepuebla.org.mx

Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Ed. Constitucionalista e IFE, 5^a ed., México, 1999.

Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, Coordinación de Comunicación Social, Investigación y Análisis, “Elecciones en Puebla”, México, 2001.

FACTORES POTENCIALIZADORES DE LA NUEVA CULTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

*Benjamín REVUELTA VAQUERO**

SUMARIO: I. El contexto político; II. El Estado de Derecho; III. Competencia y pluralidad; IV. Construcción de consensos; V. Participación ciudadana; VI. Eficiencia gubernamental; VII. Confianza; VIII. Notas finales. Bibliografía básica.

Para desarrollar nuestro argumento partimos del hecho que la cultura democrática no es algo dado, preexistente, no es un producto acabado, ni algo estático. Por el contrario, la cultura política democrática es un proceso dinámico, actuante, en plena transformación o como dice Gutiérrez (2001) es un proceso de construcción en donde la cultura política está *dándose*.

Considerando nuestro supuesto de partida y aceptando la existencia de un proceso cambiante, nuestro ejercicio se basa en identificar algunos de los factores potencializadores de la nueva cultura democrática en México. Nos referimos a una nueva cultura democrática ya que en unos cuantos años nuestro sistema político ha sufrido una serie de cambios sustanciales que dan pie a la transformación constante de la cultura política. Así, el objetivo de esta ponencia es distinguir, a partir del contexto actual,¹ algunas prácticas que puedan tener, en el

* El autor es académico e investigador de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cursó la Maestría en Políticas Públicas en el ITAM y el Doctorado en Gobierno y Política en la Universidad de Essex, Inglaterra. Ha participado como ponente y comentarista en diversos foros internacionales, asimismo, ha colaborado en foros, talleres, seminarios y presentaciones con el IFE Michoacán.

¹ Es decir, en la fase de desarrollo político-democrático que hemos alcanzado al momento como sociedad.

corto y mediano plazo, un impacto sostenido en el conjunto de valores, creencias, convicciones, expectativas y conductas de los ciudadanos respecto al poder.

En los últimos años hemos gozado de un importante desarrollo de la cultura política democrática. La creación y consolidación del IFE ha venido a ser un detonador de una nueva forma de concebir la competencia electoral. Sin embargo, la cultura es un proceso mucho más amplio que requiere centrar nuestra atención en muchos otros factores interrelacionados. En este sentido bien se dice que:

*“La vía de tránsito hacia la democracia a través del refinamiento del sistema electoral, representó un avance significativo a favor de la cultura política democrática, pero no ha conseguido su consolidación.”*²

En nuestro contexto político-democrático actual, los factores potencializadores tienden a facilitar la evolución democrática. Más que hablar de la estabilidad de la democracia, creo que debemos hablar de su perfeccionamiento, lo cual constituye un proceso continuo de adaptación a las nuevas formas y necesidades que plantea una sociedad de la era cibernetica (que tiene además que cohabitar, en el caso mexicano, con una sociedad empobrecida y marginada) frente a un poder público que está obligado a diseñar políticas de control y bienestar colectivo. Peschard (1994:1) sostiene que

“...en última instancia, el referente central de la cultura política es el conjunto de relaciones de dominación y de sujeción.”

Estas relaciones, por tanto, constituyen un proceso intermitente, permanentemente ajustable, cambiante.

La cultura es un proceso de lenta formación que se va transmitiendo de generación a generación. De hecho, la cultura democrática va combinando orientaciones y patrones diversos. En el nuevo contexto de la cultura democrática mexicana encontramos percepciones y convicciones democráticas o modernas que cohabitan con otras autoritarias o tradicionales. Los esfuerzos por la transparencia, la eficiencia, tienen que cohabitar, aún, con autoritarismos o corrupción. El ideal es que los valores se vayan imponiendo sobre las prácticas. En el inicio del nuevo milenio estamos en un proceso de consolidación democrático en el que existen diversos factores

² Meyenberg y Flores (2000:11).

potencializadores que pueden ayudar a enraizar la cultura democrática en los próximos años. Entre estos encontramos el estado de derecho, la competencia política y pluralidad, la construcción de consensos, la participación ciudadana, la eficiencia gubernamental y la confianza.

I. EL CONTEXTO POLÍTICO

Algunos estudiosos consideran que “el partido hegemónico en el poder definió toda una cultura política”.³ Al respecto habremos de observar que la cultura política en su orientación sicológica implica relaciones de dominación, pero también de sujeción. Por tanto, aceptar esa aseveración sería como aceptar que los ciudadanos fueron eminentemente receptores, cuando en realidad existe una sólida interacción entre la cultura popular y las instituciones. Es decir, no podemos pensar en un esquema estricto de arriba hacia abajo *top-down*.

Debemos de aceptar una fuerte influencia de las instituciones que definió el partido hegemónico. Sin embargo, una buena parte de la cultura permaneció en las manos y en el ámbito de acción de los individuos. No puede ser de otra manera, ya que los mismos individuos decidieron, a través de su voto y participación, ir cambiando las condiciones del sistema político.

Lo cierto es que el sistema político ha cambiado: el triunfo en presidencias municipales en los 1980 para el PAN, el proceso de 1988 y la posterior consolidación del PRD; la escalada de los partidos de oposición al llegar a gobernar varias entidades durante los 1990; la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y finalmente la alternancia en el Gobierno de la República en el 2000 son una serie de eventos que muestran la transformación de la competencia política. De un partido-gobierno a un sistema de partidos. Esto ha sido propiciado por los propios ciudadanos, pero al mismo

³ Ver por ejemplo la mención del maestro Jaime Hernández Díaz, en su ponencia durante la inauguración de la Semana Nacional de Educación Cívica, Participación Ciudadana y Prevención de Delitos Electorales organizada por el IFE en Michoacán. *La Voz de Michoacán*, 14 de octubre de 2002.

tiempo ha tenido su impacto en ellos. A partir de 1998 estamos viviendo un “despertar democrático” o un tránsito modernizador como le han llamado algunos especialistas, en donde la comprobación de la utilidad del voto está enriqueciendo la cultura democrática.

La nueva cultura democrática puede percibirse como un asunto generacional, ya que una transformación substancial ha ocurrido en tan sólo unos años. No obstante existen rasgos de la cultura cívica que aún muestran pobreza, por ejemplo, en lo relacionado al sentido de obligación y participación en la comunidad, en la convicción de que se puede influir las políticas públicas, y en el orgullo en el sistema político, entre otros. En este sentido los factores potencializadores que se entrelazan como parte de la cultura democrática pueden ser de gran utilidad para reactivar el rol de los ciudadanos en sus relaciones con otros ciudadanos y con la autoridad. El reto contemporáneo es ampliar y enriquecer, las creencias, las percepciones, los ideales y las costumbres político-democráticas de la ciudadanía en un esfuerzo tipo “sándwich” que combine de abajo hacia arriba la convicción ciudadana y de arriba hacia abajo el impulso gubernamental.

II. EL ESTADO DE DERECHO

La cultura política democrática no puede desarrollarse si los ciudadanos no tienen confianza en la aplicación del orden jurídico.

En una democracia estable esperaríamos que los ciudadanos vivamos bajo el imperio de la ley. Una ley que sea democráticamente aplicada, es decir, igual para todos. Esto supone alejarnos de suposición de que la ley no se aplica a los ricos ni a los amigos de los poderosos. La confianza en la policía y los tribunales es aún muy reducida en México. Por ello, los ciudadanos mayoritariamente se inclinan por líderes que siempre apliquen el estado de Derecho.⁴

⁴ A la pregunta: ¿A quién estaría más dispuesto a elegir como líder? El 60% respondió: “a quien conozca y siempre aplique las leyes”; mientras el 31% respondió: “a quien respete las tradiciones de la comunidad” y sólo el 5% “a quien convenza y tenga más seguidores”. Meyenberg y Flores (2000:168), Encuesta Nacional.

Trabajar por el mejoramiento del Estado de derecho es un factor potencializador de la cultura política, ya que permite a los ciudadanos tener certeza de los procedimientos legales. Esto provoca que lejos de ver a la autoridad con recelo los ciudadanos se muestren más propensos a confiar y colaborar. Así, el perfeccionamiento del estado de derecho es un factor que ejerce una gran influencia en las percepciones, valores y expectativas de los ciudadanos en torno al poder público.

III. COMPETENCIA Y PLURALIDAD

La competencia política inaugurada en México a partir de 1988 es un detonador de la nueva cultura democrática. La interacción entre cultura e instituciones es compleja. Es un asunto holístico a partir de cual lo óptimo sería moverse sobre círculos virtuosos. Es decir, cada vez más y mejor competencia, más y mejor democracia.

Un estado democrático lleva aparejada la existencia de una pluralidad de partidos políticos, con reglas claras de acceso al poder y con una abierta competencia política.

La competencia política y la posibilidad real de la alternancia en cualquier nivel de gobierno funciona como un mecanismo de equilibrio de poder para las autoridades. Los ciudadanos saben y las autoridades también que el voto popular puede cambiar al partido gobernante, por lo que las autoridades y las administraciones en turno, se ven obligadas a ser más eficientes y a limitar la utilización arbitraria del poder.

La competencia obliga también a los partidos políticos a ser más cuidadosos en sus procesos de selección de candidatos y eventualmente a tener candidatos más aptos, que puedan tener un mejor desempeño, lo cual alimenta la confianza de los ciudadanos en los candidatos, en las autoridades y con ello se refuerza la cultura democrática.

IV. CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS

En México, la competencia política poco a poco va adquiriendo un mayor grado de madurez, lo que permite la estabilidad de polí-

tica del régimen. En una democracia estable los partidos políticos estarán comprometidos a encontrar consensos sobre los principales asuntos del país, a partir del respeto y reconocimiento a sus diferencias. En el camino del “despertar democrático” inaugurado hace poco más de una década en México los partidos están obligados a la construcción de consensos en temas fundamentales. La estabilidad del país requiere de políticas de Estado construidas, reconocidas y fomentadas por todos los partidos.

La construcción de consensos políticos fundamentales es aún una tarea pendiente que no obstante hace más de dos años que se prometió aún no cristaliza y mucho tendrá que ver el acomodo y la actitud de los partidos después del proceso electoral del 2003. De hecho, los ciudadanos están reclamando que los partidos políticos lleguen a acuerdos y sumen esfuerzos.⁵

Si la construcción de consensos marcha y los partidos se ponen de acuerdo en temas fundamentales, en lugar de estarse confrontando, seguramente la ciudadanía lo va a asimilar adecuadamente. Gutiérrez (2001) sugiere que la cultura política es creada y alimentada a partir de los actores políticos, quienes influyen al conglomerado social.

Por tanto, el mensaje de fondo de la construcción de consensos es que la tolerancia, el respeto y la confianza están permeando entre los actores políticos. Este proceso es observado por el ciudadano medio, el cual aprende en la práctica (y eventualmente lo reproduce) a ser también tolerante y respetuoso en sus relaciones sociales con otros ciudadanos y a sumar esfuerzos para conseguir objetivos comunes de beneficio social. Los ciudadanos entenderán, en los hechos, que los tiempos de tolerancia, de consensos, de diálogo, de búsqueda del bien social, han venido a suplantar a los tiempos de autoritarismo y de intereses individuales o de grupo.

Así, la construcción de consensos entre actores políticos, que predicen con el ejemplo, se torna un importante factor potencializador de la nueva cultura democrática.

⁵ El 78% de la población opina que las decisiones importantes deben ser tomadas por todos los partidos aunque tarden tiempo. Igualmente, el 85% de los ciudadanos opina que al tomar decisiones los diputados de los partidos que tuvieron más votos deben considerar a partidos con menos votos. Meyenberg y Flores (2000: 166, 177) Encuesta Nacional.

V. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana tiene una doble visión: la motivada estrictamente por los grupos organizados de la sociedad y la “encauzada” por la propia autoridad. El avance de ambas es innegable: Por un lado, el número de las ONG ha crecido sustancialmente en los últimos años. Por otro lado, se han multiplicado las vías legales de participación.⁶

La participación ciudadana en políticas públicas o en acciones de beneficio comunitario implica un alto sentido de responsabilidad y solidaridad, y por tanto es generadora y recreadora de la cultura cívica. Así, al promover la participación ciudadana estamos fortaleciendo las percepciones, los valores, las actitudes y las expectativas políticas y democráticas. Por tanto, la participación ciudadana es un factor potencializador de la cultura democrática.

La participación ciudadana es relevante para revertir la tendencia individualista impulsada por el modelo neoliberal de los últimos 20 años. Este es un proceso sobre el que debemos ser muy insistentes, ya que como lo señala Peschard (1994:9):

“los códigos valorativos se modifican muy lentamente.”

La ventaja es que una vez transformados los parámetros de la cultura política éstos se convierten a su vez en el propio sustento del desarrollo de la sociedad y de las instituciones.

Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas. La participación ciudadana tiene sus límites, sus procesos y sus problemas. Hay que observar que hoy día no resulta fácil integrar las distintas visiones auténticamente ciudadanas en los proyectos públicos. Además, es un proceso complejo que toma su tiempo y por tanto ve reducida la capacidad para responder ágilmente a las necesidades cambiantes de una sociedad moderna. En este sentido Danilo Zolo (1994:89)⁷

⁶ Como un claro ejemplo podemos señalar que el artículo 115 constitucional señala expresamente que se deben abrir los canales para la participación ciudadana en los asuntos públicos municipales. A partir de ahí distintas legislaturas, entre ellas la de Michoacán, han establecido la posibilidad de una Ley Estatal de Participación Ciudadana y los municipios están obligados a introducir en sus bandos y reglamentos los mecanismos particulares para promover la participación ciudadana.

⁷ Danilo Zolo (1994), siguiendo a Luhman, llega incluso a sostener que el exceso de democracia es la causa o una de las causas de la crisis en las democracias occidentales.

sugiere que un “exceso de democracia” eventualmente puede llegar a ser un freno para la eficiente toma de decisiones. Finalmente, hay que hacer notar que los consejos ciudadanos parecen integrar, muchas veces, a los mismos (reconocidos) actores sociales y empresariales, quienes participan en varios consejos a la vez como si fuera un asunto de moda y sin valorarse, en ocasiones, su representatividad real.

Por lo anterior, se hace necesario repensar esquemas ágiles, simplificados y eficientes de participación ciudadana. La participación ciudadana debe trascender el mero discurso político que pretende ganar legitimidad para convertirse en un mecanismo preciso de enriquecimiento cognitivo de las políticas públicas y de su implementación.

VI. EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

La eficiencia gubernamental funciona eventualmente como factor para potencializar la cultura democrática. Entre otras cosas, la eficiencia gubernamental puede ayudar a reducir las condiciones de pobreza. Ello es relevante ya que la cultura democrática requiere de condiciones básicas de desarrollo humano.

Se puede argumentar que la pobreza restringe la capacidad del voto libre.⁸ El desarrollo humano requiere de condiciones de vida básicas, tales como acceso a la educación, a la cultura, a los servicios de salud, así como la reducción de los niveles de pobreza. En este sentido, la educación adquiere un grado especial en importancia para acceder a una sociedad con una elevada cultura democrática.⁹

Siaroff (1999) sostiene que si bien el desarrollo socioeconómico no crea por sí mismo las condiciones para la democracia, sí constituye un factor relevante para aumentar las posibilidades de su sobrevivencia. Inglehart (1972) sostiene que el desarrollo económico

⁸ Ver el artículo “El Voto Libre” Benjamín Revuelta Vaquero, *La Voz de Michoacán*, 22 de octubre de 2002.

⁹ Peschard (1994: 44) sostiene: que “Los análisis empíricos han mostrado reiteradamente que existe una relación positiva entre niveles altos de educación y pertenencia a asociaciones civiles, confianza en el mundo que nos rodea, mayor involucramiento con el sistema político y grados elevados de participación”.

co debe llevar aparejados cambios en la estructura social y la cultura política.

La eficiencia gubernamental es un asunto relevante para los ciudadanos. A la pregunta ¿Cuál considera usted que es el principal problema del país? La opinión mayoritaria con el 31% fue el mal gobierno, seguida por la pobreza y la delincuencia con el 19% ambas, la corrupción con el 16% y la crisis económica con el 14%.¹⁰

La eficiencia gubernamental tiende a forjar poco a poco la cultura de la responsabilidad pública (*accountability*), práctica a la que apenas nos estamos adentrando en México y que debe aplicar tanto a autoridades electas como a representantes populares.

VII. CONFIANZA

Todos los factores anteriores convergen en la confianza. Confianza para con los otros ciudadanos y confianza con relación a las autoridades y representantes populares. Así, la confianza en las instituciones se genera a partir de la eficiencia, de la transparencia, del combate a la corrupción y de la observancia del estado de derecho. Igualmente, la confianza se fortalece con mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad.

Aguilar Rivera (1998) sostiene que

“La confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos, entre éstos y los agentes gubernamentales; puede reducir los costos de transacción, así como aumentar la probabilidad de que los individuos cumplan con las demandas del gobierno y que lo apoyen.”

Sin embargo, la confianza es siempre un elemento que se tiene que nutrir y mantener. Los ciudadanos y las instituciones deben estar realizando acciones y enviando señales que permitan mantener viva la confianza. Mientras más reciban los ciudadanos más estarán dispuestos a dar y a participar, lo que genera un proceso de interacción. Así, coincidimos en buena parte con Braithwaite y Levi (1998) en que la confianza en el gobierno es y debe ser condiciona-

¹⁰ Encuesta nacional. Meyenberg y Flores (2000).

da. El gobierno y los actores políticos deben mostrar un buen desempeño y contribuir con su ejemplo a fortalecer la confianza y la cultura política democrática.

VIII. NOTAS FINALES

La cultura democrática es fundamental para la estabilidad política en un país como el nuestro. La cultura democrática y la estabilidad política se vinculan estrechamente con los factores potencializadores como son: estado de derecho, competencia y pluralidad, construcción de consensos, participación ciudadana, eficiencia gubernamental y confianza. Todos esos factores y otros influyen en la percepción ciudadana.

La cultura democrática es un asunto holístico compuesto por infinidad de aristas. Todas ellas interactuantes e influenciable recíprocamente. El perfeccionamiento de la cultura democrática implica el atender de manera conjunta las diversas aristas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. La cultura democrática debe lograr inmiscuir a todos los ciudadanos en el porvenir político. Por tanto, debemos movernos rápidamente de la cultura política parroquial o subordinada a una participativa.¹¹ Pero debemos procurar que ese movimiento, esa evolución la tengan todos o al menos la mayor parte de los mexicanos y para ello es indispensable trabajar sobre la pobreza y las condiciones de desarrollo humano.

No podemos negar que en nuestro país las necesidades materiales siguen ocupando el centro de las preocupaciones de los ciudadanos. La participación política y la abstención aún están en buena parte ancladas a los mecanismos tradicionales de cooptación y manipulación basada en la satisfacción de intereses materiales. Por tanto, la cultura política tiene un largo camino en la transición hacia la modernidad democrática.

Finalmente una sociedad democrática requiere de ciudadanos muy participativos en todos los órdenes. Es decir, en los asuntos electorales, pero también en los sociales, los ambientales, finalmen-

¹¹ Para una visión de los diferentes conceptos ver Peschard (1994) citando a Almond y Verba (1970).

Factores potencializadores de la nueva cultura democrática en México

te la cultura cívica nos indica la proclividad de participar en todos aquellos asuntos que son de importancia para la colectividad.

En otras palabras, los ciudadanos, en un contexto como el nuestro en donde aún predominan las necesidades y valores materialistas sobre las motivaciones intelectuales o valores posmaterialistas, necesitan nutrirse día a día de civilidad.

Los actores políticos juegan un rol fundamental en el fortalecimiento práctico de la cultura democrática. Por un lado la ciudadanía está demandando mayor civilidad política y madurez a los actores políticos y sociales. La ciudadanía quiere que los políticos se pongan de acuerdo en temas básicos y se pongan a trabajar. Por otro lado, la actitud y acción de los actores políticos condiciona de alguna manera un acto reflejo sobre el grueso de los ciudadanos algunos de los cuales van a reproducir las actitudes que observen. Ello nos lleva a reiterar que la cultura política es causa y consecuencia de la forma de gobierno. Es decir, ocurre en un proceso interactivo mutuamente influyente.

En el contexto de nuestra nueva cultura democrática, el trabajo inicial, el de despegue, consistió en garantizar la confianza en elecciones imparciales y justas. En este sentido reconocemos la gran tarea que viene haciendo el IFE en el fomento de la cultura política democrática. Sin embargo, los retos son aún enormes, ya que implican el perfeccionamiento de la cultura política democrática, lo que es un proceso lento y complejo. Ahora, se necesita trabajar en una gran diversidad de acciones o factores interrelacionados, de tal suerte que la suma de todos permitirá ir fortaleciendo la cultura democrática.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Aguilar Rivera, José Antonio, 1998, ponencia “Los Laberintos de la Confianza”, Memorias del Seminario *La Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina*, organizado por el IFE.

Almond, Gabriel y Sydney Verba, 1970, “*La Cultura Cívica, Estudio sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones*”, Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid.

Becker, Werner, 1990, “*La Libertad que queremos, la decisión para la democracia liberal*”, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Gutiérrez, Rohan, Daniel Carlos, 2001, “Elementos para el Estudio de la Cultura Política”, Consejo Estatal Electoral de Sonora, 1 Serie Cultura Democrática, México.

Inglehart, R., 1972, *The Silent Revolution*, Princeton University Press.

Meyenberg Yolanda y Julia Flores, 2000, coordinadoras *Ciudadanos y Cultura de la Democracia, Reglas, Instituciones y Valores de la Democracia*, Encuesta Nacional, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Peschard Mariscal, Jacqueline, 1994, “La Cultura Política Democrática”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, N° 2, México.

Salazar, Luis y José Woldenberg, 1995, “Principios y Valores de la Democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 1*, Instituto Federal Electoral, México.

Siaroff, Alan, 1999, “Premature Democracies, The Promotion of Development and Political-Cultural Factors”, en *Third World Quarterly*, Vol. 20, N° 2, pp. 405-419.

Zolo, Danilo, 1994, *La Democracia Difícil*, Alianza Editorial, México.

CULTURA DEMOCRÁTICA: ABSTENCIONISMO Y PARTICIPACIÓN

*Héctor TERÁN HUERTA**

SUMARIO: I. Reflexiones de la cultura política en México; II. La encuesta, diagnóstico 2001; III. Modelo democrático: legitimidad y justicia; IV. Legitimidad-justicia y la Constitución como zona de mediación entre los actores sociales; V. Legitimidad democrática; VI. Justificación ética de la cultura democrática. Bibliografía.

Para hablar de cultura democrática, primero me he de referir a lo que se entiende por cultura política, término que llega a México a partir de 1970, pero que tuvo sus orígenes en la escuela inglesa, en la década de los cincuenta.

El concepto de cultura política surgió para establecer un puente entre el nivel psicológico del comportamiento político del individuo y el nivel sociológico de la política, es decir, un concepto integral de lo que se conocería como psicología social; con el fin de poder aplicar el análisis político dinámico, tanto en los hallazgos de la moderna psicología profunda, como en los progresos de las técnicas sociológicas para la medición de las actitudes en las sociedades de masas. Por ejemplo, la ideología política, la legitimidad, la soberanía, la nacionalidad, el Estado de Derecho, la participación política, etc.

Según la orientación de la corriente behaviorista, la escuela norteamericana define a la cultura política como el conjunto de actividades, creencias, sentimientos que ordenan y dan significado a un

* Coordinador general de delegaciones de la PGR.

proceso político, que proporcionan supuestos y normas fundamentales para gobernar el comportamiento en el sistema político.

En este sentido, la cultura política abarca los ideales políticos y las normas que actúan en una comunidad política, es decir, es la manifestación de las dimensiones psicológicas y subjetivas de la política. La cultura política es al mismo tiempo, el producto de la historia colectiva de un sistema político y de las biografías de los miembros de dicho sistema, debido a lo cual, sus raíces hay que buscarlas tanto en los acontecimientos públicos como en las experiencias individuales.

En palabras del doctor Jesús Reyes Govantes:

“por cultura política se designa el conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto de estudio, fenómenos políticos...por ejemplo: indiferencia, cinismo, rigidez, dogmatismo, sentido de confianza, adhesión, tolerancia hacia las diferentes fuerzas políticas. También el derecho y deber de los ciudadanos de participar en la vida política, la obligación de aceptar las decisiones de la mayoría, la inclusión o exclusión del recurso a formas violentas de acción...los símbolos, las banderas, logotipos, contraseñas y consignas de las diversas fuerzas políticas.”

Ahora me he de referir a los tres tipos en los que se clasifica la cultura política de acuerdo a la escuela norteamericana, a saber:

- a) La cultura política parroquial.- Se presenta en sociedades simples y no diferenciadas, en las cuales las funciones y las instituciones políticas no existen o coinciden con funciones o estructuras económicas o religiosas.
- b) La cultura política de subordinación.- Se presenta cuando los conocimientos, sentimientos y evaluaciones de los miembros de la sociedad se refieren al sistema político en su conjunto, pero se dirige principalmente a los aspectos de salida del sistema, en la práctica, al aparato administrativo encargado de la ejecución de las decisiones, este tipo de cultura política corresponde a regímenes políticos autoritarios.
- c) La cultura política de participación.- Se conforma cuando existen orientaciones específicas que se refieren no solo a ambos aspectos del sistema, sino que prevén una posición activa del individuo; en cuyo tipo de planteamiento se usan los conceptos de adhesión, apa-

tía y alineación para caracterizar las relaciones de congruencia o incongruencia entre la cultura política y las estructuras políticas.

En esta última figura, llama la atención el aspecto que se refiere a los problemas de la transición de un régimen autoritario a uno democrático, en el que habrán de considerarse aquellas relativas a la reacción, transformación y difusión de una cultura política participante, que al desarrollarse no solo impacta a algunas partes del sistema político, sino que afecta o altera las partes fundamentales del conjunto de sus relaciones.

En este sentido, debemos hablar del sistema político que se refiere al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como al personal directivo que las sostiene y utiliza.

En este orden de ideas, la cultura política establece el ámbito y los límites de la esfera política y las fronteras legítimas entre lo público y lo privado, de tal forma que un individuo tiene conocimiento de cuándo participa en política, a qué organización política pertenece, si tal organización está o no a favor de los lineamientos políticos establecidos por el gobierno en turno y cuáles son sus sentimientos y creencias personales que el gobierno no puede o no debe tocar.

Por eso, una cultura política nacional, al integrarse por una subcultura de élite y una subcultura de masas, genera una serie de relaciones fundamentales para el funcionamiento del sistema político. Y en virtud de ello, se determinan aspectos trascendentales, tales como las bases de legitimidad del gobierno, la libertad y límites del liderazgo, las formas, tiempos y límites de la movilización política y las formas, tendencias y posibilidades de la transmisión pacífica del poder.

En el sistema político, las elecciones deben cumplir con las formas de generar representación, gobierno, legitimidad, transmisión pacífica del poder, satisfacción plena a las necesidades constitucionales de participación colectiva y también constituirse como indicadores para cuantificar y cualificar las relaciones de los gobernados.

Por ello, existe un sistema electoral que comprende el conjunto de la normatividad, las instituciones y prácticas, que determinan la compleja relación formada por la expresión de la voluntad ciu-

dadana (participación o abstención) y la creación de los órganos del Estado que la representan. Así se incluye la posibilidad de participar como votante o candidato; la preparación y desarrollo de una elección; las delimitaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación, el sufragio, las diferentes formas de escrutinio y cómputo, y las técnicas del contencioso electoral, etc.

Un elemento importante en este proceso es la llamada “sociedad civil”, que no es más que la organización de la sociedad a través de instituciones, asociaciones, grupos, las ONG y otras entidades para la participación política, directa o indirecta. Sin embargo, en esta red de relaciones, son los partidos políticos (que no olvidemos están conformados por ciudadanos) las organizaciones esenciales para el desarrollo del proceso democrático, porque son órganos intermedios entre los gobernantes y los gobernados de un Estado, al ser los interlocutores auténticos de ambos y, como tales, son los que pueden desarrollar en la práctica política una cultura asociada a la legalidad electoral, al debate nacional de las diferencias, a los compromisos concertados, rechazo a la violencia y al linchamiento moral y, sobre todo, a la defensa de las libertades civiles y políticas alcanzadas.

Como agentes socializadores configuran y en muchos casos generan la cultura política, que interacciona con las otras partes del sistema político, lo que constituye la sede efectiva del poder en el Estado moderno.

Por lo tanto, una cultura política es democrática, cuando los individuos involucrados en los procesos de toma de decisiones representan a la mayoría de la población ciudadana y los procedimientos de toma de decisiones se rigen por el principio de mayorías, y sobre todo se garantizan los derechos públicos subjetivos de los gobernados, como serían las libertades de expresión, asociación, información, etc.; libertades que permiten a los individuos presentar y elegir alternativas políticas definidas, evitando mecanismos de coacción sobre los sujetos participantes.

Si bien es cierto que sabiamente el artículo 3º de nuestra Constitución General de la República nos indica que la democracia no sólo es una estructura jurídico-política, sino también un sistema de vida caracterizado por un constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. No menos cierto es que la democracia también es un método a la manera del filósofo Ortega y Gasset que decía:

“la salud de la democracia... depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral...”

Quizá por eso Norberto Bobbio se refería a la democracia como

“un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia PARTICIPACIÓN posible de los interesados.”

Pero que en una democracia representativa, quiere decir que las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin. Y cuyos representantes tienen dos características: una vez electos ya no son responsables frente a sus electores y en consecuencia no se les puede revocar el mandato; además no son responsables directos frente a sus electores, porque están llamados a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares; decir lo contrario, es convertirnos en demagogos.

Entonces hoy por hoy, la cultura democrática no solo se refiere al proceso de democratización que pasa de una democracia representativa a una democracia semidirecta; sino que, básicamente consiste en el paso de la democracia política a la democracia de contenido social, es decir, a la extensión del poder ascendente de la gran sociedad política jerárquico-burocrática al campo de la sociedad civil; que se resume a la manera de Bobbio en una fórmula: “de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad”.

Esta democracia es la que nos ha tocado vivir, y conjuga factores contrapuestos: mayorías y minorías, libertad e igualdad, consensos y disensos, conflictos y soluciones, cuya máxima expresión de participación política se encuentra en el sufragio. El cual puede ser violentado, cuando en una sociedad organizada se recurre al crimen político, a las seudoprácticas de verse en el universo político como enemigos y no como adversarios, al rompimiento franco y abierto de la tolerancia, la razón y el respeto a las diferentes corrientes político ideológicas, a la negación sistemática al diálogo, el acuerdo y el pacto; al uso de armas, cuando el adversario únicamente se enfrenta con las de su razón; a la exacerbación de la ira social y al uso indiscriminado de la violencia ideológica que se convierte en fundamentalismo.

Naturalmente que ante esto, cualquier esfuerzo de la ciudadanía por superarse individual y colectivamente, es negado, y por

ello, se retrasa y obstaculiza profundamente el desarrollo de la cultura democrática.

Por eso, una manera positiva de influir en su desarrollo, consiste en la educación política sistemática impartida a los militantes y cuadros de partido, para que en su práctica exista apego a la legalidad electoral, respeto a la pluralidad política y rechazo a las formas violentas de acción; aunado a la educación cívica como medio idóneo que permite el desarrollo y difusión de la cultura político-democrática en nuestra sociedad.

El termómetro en la evolución de la cultura democrática debe medirse por la conquista de los espacios que han sido ocupados hasta el momento por los centros de poder no democrático. Aunado a ello, debemos reconocer que en un Estado moderno, la cultura democrática fomenta la pluralidad política, porque genera una mutua competencia que permite que las oligarquías se vuelvan cada vez menos oligárquicas, y el poder no solamente sea distribuido, sino controlado. Ya que poder que no se comparte se parte.

Otro elemento importante en la cultura democrática es que presupone el disenso, porque el único punto obligado de consenso son las reglas de la contienda, para que se permita la competencia y la concurrencia. Ya que de no ser así, se estarían fomentando los regímenes totalitarios, donde es necesario un consenso unánime por amor o por la fuerza; por eso, en la cultura democrática basta el consenso de la mayoría, porque ello implica la existencia de una minoría que disiente, pero que debe ser respetada en tanto no se sustraiga del orden constitucional.

En otras palabras y retomando nuevamente a Norberto Bobbio:

“la libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución del poder, una mayor distribución del poder abre las puertas a la democratización de la sociedad civil y, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia.”

Pero lo que distingue a un sistema democrático de uno no democrático, es el conjunto de reglas del juego, que en un sistema democrático se encuentran consagradas en una Constitución, y son respetadas por un buen gobierno, ya que dicho respeto le otorga el fundamento de legitimidad del sistema; de no ser así, se estaría conduciendo hacia un Estado totalitario, que como sabemos nulificaría la cultura democrática, a pesar de que pudiera contar con una cultura política como en la Alemania nazi; así podemos decir que toda cultura democrática

presupone una cultura política, pero no toda cultura política es una cultura democrática.

No muy lejos de las dictaduras e igual de dañinas, se encuentran los sistemas anárquicos, cuyo deseo es no ser gobernados y ser dejados en paz, como si fueran un vil adolescente.

Aquí debemos tener cuidado, porque el exceso de politización puede traer como efecto la reivindicación de lo privado, ya que al participar en muchas instancias puede sobrevenir la apatía política, en la cual el compromiso de pocos es la indiferencia de muchos, en otras palabras, el activismo de algunos puede corresponder al conformismo de las masas.

Nuevamente traigo a colación el pensamiento de Bobbio, quien diría que:

“No hay otra cosa que perjudique más el espíritu del ciudadano participante que la indiferencia de quienes cultivan lo privado.”

Quizá por eso decía el famoso Pericles:

“consideraremos a quien no participa en la vida del ciudadano, no como alguien que mire por sus propios asuntos, sino como un individuo inútil.”

Mientras que Rousseau en *El contrato social* señalaba:

“Tan pronto como el servicio público deje de constituir el principal cuidado de los ciudadanos...el Estado está próximo a su ruina” y “Desde que al tratarse de los negocios del Estado, hay quien diga ¡qué me importa! se debe contar con que el Estado está perdido.”

Por eso es importante fortalecer en nuestra cultura democrática y a nivel constitucional, las figuras del referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación del mandato, etc., como figuras de participación ciudadana. Y evitar que el poder espiritual se convierta en poder terrenal o que el poder temporal quiera convertirse en poder espiritual, para no regresar a las monarquías absolutas. ¡A César lo que es de César y a Dios lo que es de Dios!

I. REFLEXIONES DE LA CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO

“No podemos renunciar hoy a los valores de la democracia hasta que tengamos otros. ¿Cuáles son estos valores? Pues que toda convivencia humana exige unas reglas del juego y, por lo tanto, con derechos y deberes, sentido de responsabilidad y respeto a la persona. Segundo, que el criterio

de autonomía es un criterio central; autonomía de los individuos, de los pueblos o de los países. Tercero, que la transparencia es decisiva. Cuarto, que hay un conjunto de principios ya establecidos que son los derechos humanos que son irreversibles. Quinto, de alguna manera, participación y ciudadanía son también intrínsecos de la democracia, la legitimidad de la forma de gobierno y la cultura política.”

José Vidal Beneyto

II. LA ENCUESTA, DIAGNÓSTICO 2001

La Encuesta sobre Cultura Política se ha venido desarrollando desde los años noventa por la Secretaría de Gobernación, particularmente por la Dirección General de Desarrollo Político. Inicialmente con la colaboración de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, y después con la formalización de un convenio de colaboración con el INEGI. Si bien, en esencia la metodología, el contenido de los cuestionarios aplicados —diseño de encuesta— y el universo de la población participante ha variado, se ha notado con preocupación que los valores intrínsecos de la cultura política, como son la participación ciudadana, el conocimiento de los derechos políticos y la responsabilidad de los actos de gobierno, son conceptos que no son todavía asimilados por la totalidad de la población y que, por desgracia, existe poco interés de abordarlos y difundirlos por los distintos actores sociales y gubernamentales de nuestro país.

En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, diseñada por la Secretaría de Gobernación en la administración del presidente Vicente Fox y levantada por el INEGI, a partir de un universo de 4,200 adultos pertenecientes a diferentes poblaciones localizadas en zonas rurales y urbanas, así como de diversos orígenes sociales y culturales. Se observaron resultados muy interesantes para analizar el desarrollo político de México, sobre todo en el contexto de la actual alternancia en el ejercicio de gobierno.

En dicha investigación, se revela básicamente que a los mexicanos no les interesa la política, básicamente por el desencanto y las promesas incumplidas de los políticos o, principalmente, porque la población no cree que esta actividad le sea de utilidad práctica

para mejorar sus ingresos individuales o sus condiciones de vida, por lo tanto, tampoco creen en los partidos políticos y en buena parte del andamiaje institucional del país. Sin embargo, cuando se les pregunta sobre la posibilidad de suprimir los partidos y dejar de ser una democracia, la gran mayoría se manifiesta en contra de esta posibilidad, debido a que la democracia la asocian con los valores de la libertad y la igualdad, mas no con las responsabilidades que entrañan para los ciudadanos vivir en un país que posee una normalidad democrática.

También, la encuesta de 2001 deja claro que los mexicanos poco conocen de sus derechos constitucionales, de las normas que rigen su vida diaria o del proceso legislativo para crear las leyes, entre otros temas de interés para este estudio.

Es, sobre todo, en la televisión donde se enteran de los asuntos políticos o aquellos que pueden ser relevantes no únicamente para el país, sino para la población en particular.

Lo que queda claro es que para los mexicanos la política es un “asunto cada vez más complicado” e, incluso, lo asocian con actos de corrupción. Por lo que se puede concluir, que la desinformación y la despolitización son un binomio inseparable, ya que a la gente, por ejemplo, se le prefiere dar en aras del *rating* una programación de radio y televisión divertida que incluya las fantasías del consumo o la comedia humana, que la seriedad de los asuntos cotidianos, o bien, la reflexión sobre las cuestiones públicas. Por eso es un problema que trasciende no sólo a los contenidos e implica, sobre todo, voluntad para educar al pueblo en el ejercicio de sus derechos y una cultura política vigilante de la gestión pública.¹

Un dato duro acerca de cómo se conforma la opinión pública que revela esta investigación, señala que el 78% de los mexicanos no lee las noticias periodísticas en los medios escritos (periódicos y revistas), ni siquiera lee los titulares de los principales diarios del país.

¹ Hay quien piensa que la única opinión pública posible, es la que nos difunden los medios de comunicación en beneficio de sus propios fines, que son siempre interesados, y que tienen que ver más con la lógica de la comunicación que con la lógica de la ética o de la política. Pero dentro del proceso de producción de la opinión pública, dentro de las razones lógicas, hay que exigir el nivel máximo de autentificación, que se basaría en la introducción de la confrontación y del debate en la construcción de esa opinión pública. Vidal Beneyto, José, *Televisión y Política*, Complutense, Madrid, España, p. 42.

La encuesta deja claro que los medios electrónicos son la fuente privilegiada para la información política, de ahí la importancia del discurso de los líderes de opinión que se desempeñan en estos medios, así como del acceso a éstos de todo tipo de opinión o posición política. Cuando a los entrevistados se les preguntó por qué medio se enteran del acontecer nacional, ocho de cada diez respondieron por la televisión, el 19% de ellos por la radio y sólo 18% en los periódicos. Empero, esta información contrasta con la recabada por la instancia electoral federal con motivo del proceso electoral del 2000, en la que los espacios noticiosos y propagandísticos de la radio tuvieron un mayor impacto que el reportado en esta encuesta.

Asimismo, una cifra muy representativa del poco interés político la constituye aquella que nos señala que el 67% de los encuestados no suelen hablar de temas políticos con personas ajenas a la familia, por lo que se puede concluir que el debate de los principales problemas del país, es, sin duda, un asunto de minorías, las cuales, además, no siempre poseen información completa, objetiva y oportuna y, menos aún, “el inconsciente colectivo” tiene sensibilidad y facilidad para recibir y transmitir contenidos políticos, por la muy sencilla razón de que el 55% de los encuestados consideran a la política como “un asunto muy complicado de entender”. Por esta razón puede comprenderse, según la encuesta, que el 44% de la población en México no hable de política.

Sólo el 41% de los entrevistados opina que la política puede contribuir a un mejor desarrollo del país, incluso, el 32% piensa que impide el desarrollo, por lo que más del 83% prefiere no participar en política. Esta última cifra puede explicar la propensión a la abstención en los procesos electorales y de participación ciudadana, sobre todo, aquellos que tienen una limitada difusión y recursos económicos limitados, como es el caso de las elecciones municipales y, recientemente, el plebiscito del Distrito Federal.

Si es magro el interés de los mexicanos por la política, menos aún son los resultados de los niveles de información y conocimientos en la materia, ya que la mayoría de los encuestados dijo conocer poco 60% o nada 35% de los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución. Poco menos de la mitad sabe que

los diputados duran tres años en su encargo, menos del 30% sabe el nombre de su gobernador y nadie acierta a explicar el mecanismo de reforma a la Constitución, e incluso, se llegó a mencionar con recurrencia en las entrevistas que la facultad de reforma a la Carta Magna se deposita en la Comisión Nacional de Derechos Humanos o en el Instituto Federal Electoral.

Respecto a la confianza en las instituciones,² la población es muy crítica, sólo la mitad confía en la figura del presidente de la República, el 44% confía en el gobierno federal y sólo uno de cada tres mexicanos creen en las Secretarías de Estado. Por su parte, la Iglesia (79%), los maestros (72%), los hospitales y el IFE (60%) son quienes gozan de mayor confianza. En cambio, los partidos, el Congreso y la policía registran la más amplia desconfianza entre los encuestados.

Finalmente, el 52% de los entrevistados consideran que en México se vive una democracia. Casi una cuarta parte de ellos, argumentan esta situación por la realización de elecciones periódicas y la competencia implícita de los partidos políticos, 16% opinan porque hay un régimen de libertades y 12% porque en las elecciones del 2000 se suscitó la alternancia en el poder. Empero, la gran mayoría opina que no hay una democracia total o plena, porque persisten las injusticias sociales, porque el cambio prometido no existe y, sobre todo, porque el gobierno no trabaja bien (no resuelve los problemas de la gente).

Sin embargo, ante la disyuntiva de un régimen autoritario y dictatorial pero eficiente o una democracia, 55% de los consultados dijo preferir la democracia aunque no se asegure con ella el avance económico.

Por ello, para los mexicanos un modelo democrático con justicia social y legitimidad, es preferible que las “cuentas y vidrios de colores” que nos ofrece el libre mercado.

² La validación y aceptación de las instituciones depende del papel histórico que desempeñan y, en cierta medida, de la imagen que la sociedad tenga de ellas. Las instituciones, en muchas ocasiones, solo existen como imagen virtual, es decir, como realidad conformada a través de los medios de comunicación. Huertas, Fernando, *Televisión e información institucional*, Complutense, 1994, Madrid, España, p. 50.

III. MODELO DEMOCRÁTICO: LEGITIMIDAD Y JUSTICIA

Elías Díaz, al abordar el tema de la legitimidad, la cultura política y la justicia,³ distingue en ellas la necesidad de encontrar una justificación ética y política, que quede englobada por el mundo del Derecho; es decir, una idea de la legalidad, de la vigencia y positividad de las normas y los ordenamientos jurídicos, así como su asimilación y reconocimiento por la interacción de los individuos en sociedad, los cuales, *per se*, deben formular mecanismos de representación, legitimados o reconocidos no solo en su conformación, sino también en su ejercicio, a través de actos de gobierno y convenciones sociales, ya que recogen un razonamiento ético y racionalmente justificado al definir un sistema de normas cuya aplicación es reconocida por la sociedad.

Sin embargo, como el mismo autor reconoce, un norma o el ejercicio de un derecho puede ser calificado de válido y, no obstante, producir resultados concretos al aplicar la ley que sean injustos. Cabe puntualizar que el Estado de Derecho, a través de leyes o actos suele ocasionar situaciones injustas, sin que por ello pierda su validez. En ese contexto, el deber ser del derecho no es garantía para resolver todos los problemas de una sociedad compleja como la nuestra.

Por eso, la legitimidad democrática de una representación popular permite modificar el andamiaje institucional y normativo, siempre y cuando sea fiel a las aspiraciones y necesidades sociales que observa el legislador.⁴ La justicia debe entenderse en íntima conexión con la teoría democrática de la legitimidad, por ser ésta la mejor vía para la consecución de resultados sociales justos y, por lo tanto, para la mejor justificación ética del Estado de Derecho.

³ La teoría de la legitimidad y la teoría de la justicia, expresan dimensiones valorativas que se interrelacionan; si bien, sus presupuestos de carácter racional se fundan en la libertad y en la moral, no por ello, en modo alguno, pierden sus perfiles y rasgos definitorios propios: podría decirse convencionalmente que la justicia es parte de la legitimidad; es decir, la justicia tiene un carácter ético, mientras que la legitimidad tiene un sentido político. La justicia en su realización acaba enlazando cuestiones relativas a la autonomía moral del individuo y con cuestiones de procedimiento, mientras que la legitimidad alude a cuestiones de fondo y a confrontaciones de contenido en razón del ejercicio de la norma en sociedad. Díaz, Elías, "Ética contra política. Los intelectuales y el poder"; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 20-21.

⁴ La teoría de la justicia no es un discurso abstracto, ahistórico, alejada de la cultura política y las relaciones de poder, en aparente incomunicación con la realidad social, económica, política o cultural, es un concepto vivo en transformación permanente. *Ídem*, Díaz, Elías, p. 23.

Aunque algunos autores afirman que existe una separación entre ética y política —señala José Jiménez— esa relación “es una especie de sistema de doble verdad”, donde, por una parte, se acepta dicha escisión y, por otra, se señala que no puede separarse la ética de la convicción con la ética de la responsabilidad del político. Así, si se reconociera la supuesta independencia del universo moral del quehacer político, ello generaría una pérdida de las posibilidades de control y valoración de la acción de gobierno. Sólo el restablecimiento de los lazos entre política y ética en los proyectos públicos y actos de gobierno, permite una vía de control social de los gobernantes, para que el político no degrade la dimensión ética a mera demagogia y pueda cumplir cabalmente su función social.⁵

IV. LEGITIMIDAD-JUSTICIA Y LA CONSTITUCIÓN COMO ZONA DE MEDIACIÓN ENTRE LOS ACTORES SOCIALES

“Un sistema político posee legitimidad si y solo si respeta al principio esencial de la voluntad de todos sus miembros y procura superar y/o compensar las desigualdades esenciales.”

Ernesto Garzón Valdés

La libertad de los individuos —autonomía moral— la libertad crítica de expresión y participación y el ejercicio de los derechos políticos, constituyen los valores centrales para la teoría de la legitimidad y la teoría de la justicia. No obstante —como lo hemos mencionado— la conexión entre la legitimidad y la justicia no es perfecta en la práctica, puede haber fallos —un sistema jurídico-político puede producir situaciones injustas que pueden atentar contra la misma libertad—, ante ello, la complejidad del dilema. En ese contexto, la Constitución puede ser una zona de mediación entre la legalidad y la legitimación de los actos de imperio o de poder —entre legitimidad y justicia— para mediar en la salvaguarda del bien común.

⁵ La ética que nos afecta socialmente es la ética pública —moralidad objetiva—. La ética es aquella que nos permite jerarquizar valores y necesidades en una decisión pública no dominada por el principio excluyente del secreto del gobernante y la supuesta incapacidad técnica de las masas para la toma de decisiones. Jiménez, José, “Complejidad de lo moderno”, Ed. Mondadori, Madrid, 1989, p. 87.

La Constitución es el gran pacto político social de carácter fundamental que institucionaliza y sintetiza —sobre todo cuando es producto del consenso entre partes plurales y resulta aprobada por amplias mayorías— ese espacio de convergencia entre legitimidad democrática y justicia material.⁶

La Constitución es expresión de la legitimidad democrática, entendida ésta como legitimidad procedural. Es decir, se articula por el consenso —escuchando y tomando en cuenta a la participación de las minorías—, bajo la condición de la expresión de la voluntad libre de los distintos grupos que conviven en la sociedad. Por otra parte, habrá una mejor justicia cuando más y mejor cultura de participación en la toma de decisiones haya en el grupo social y cuanto más baja sea la desigualdad social. Es decir, que existan precondiciones materiales para una igual participación de los individuos en la toma de decisiones.

No únicamente se debe aspirar al consenso y la obediencia en un pacto social, sino al bienestar del individuo, al respeto a su dignidad humana, sin estos dos últimos predicamentos, el sistema político y el Estado de Derecho que emanen de una Constitución, carecen ambos de funcionalidad ética y, por lo tanto, de legitimidad, por ser un régimen injusto y en beneficio de las élites económicas y políticas.

El concepto de justicia que concede la norma fundamental —su material cumplimiento— y la consecución del bienestar social, garantiza un comportamiento ético de gobernados y gobernantes, de no ser así, aumentan los riesgos de su deslegitimación, con graves dificultades de gobernabilidad y hasta contestaciones activas y violentas, cuando no de verdaderos movimientos de resistencia.⁷

Siguiendo ese concepto, cuando no se percibe que se esté cumpliendo con la norma y la gente vive mal, es justificable la desobediencia porque el régimen jurídico y político están en un proceso de deslegitimación y, por lo tanto, puede justificarse éticamente la críti-

⁶ *Íd.* Díaz, Elías, p. 34.

⁷ Debemos entender la idea de bienestar y justicia como el plan de vida del individuo, sobre el cual sustenta su obediencia y respeto a la norma del Estado, su mera existencia garantiza la permanencia de un régimen político y de derecho, en razón de la legitimidad que concede el individuo en sociedad. Garzón Valdés, Ernesto, “El concepto de estabilidad de los sistemas políticos”, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, p. 45.

ca y la disidencia social, e incluso, la participación ciudadana para ejercer un voto de castigo o demandar el mandato revocativo ante el mal gobierno.⁸

Empero, habrá que analizar lo anterior con objetividad y procurar en el futuro una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la gente —entre ellas la educación—, la decisiva regla de la libertad y la responsabilidad, el consenso y el respeto al disenso, el establecimiento de límites a ciertas desigualdades, el derecho a la diferencia, el diálogo y los derechos que se derivan para la construcción ética de la justicia y la legitimidad política de las instituciones.

V. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La libertad entendida como eje y fundamento de la legitimidad lleva, en efecto, al reconocimiento y al respeto de las diferencias personales, pero a la vez, implica la exigencia a una básica igualdad.

Para ello es necesario un mínimo ético formado por la libertad de expresión, de opinión, de participación política y de decisión pública. Cada persona puede estar a favor o en contra de uno u otro régimen o partido político, de unas u otras normas jurídicas, de uno u otro sistema de gobierno, pero para que pueda hablarse de una legitimidad democrática se tiene que incluir y reconocer al menos las mencionadas manifestaciones de la libertad individual. Sin ellas no hay legitimidad democrática.⁹

La legitimidad democrática se construye sobre el valor de la libertad individual y sobre las razones éticas que justifican la obligación de obedecer las leyes que dicta el Estado.

Para los sistemas jurídico-políticos de carácter democrático, es básico lograr la justificación y la obligación ética de obedecer en

⁸ “La moralidad —para obedecer o desobedecer— no es, pues, asunto de la conciencia individual”... “Las leyes pueden repudiarse moralmente y, por lo mismo, exigir obediencia moral cuando expresan y fomentan la autonomía de la voluntad y el bienestar del individuo”. Fernández García, Eusebio, *La obediencia al Derecho*, Ed. Civitas, Madrid, 1987, p. 91.

⁹ El régimen democrático no se define, sólo por la regla de decisión a través de las mayorías como postulado ineludible, está también la exigencia de respeto a la libertad de expresión y decisión de los otros. Farell, Martín, “Sobre la justificación de la democracia” en *Sistema*, no. 74, septiembre de 1986, Madrid, España, p. 107.

principio al Derecho, que implica, sobre todo, respeto al sistema constitucional, lo cual le confiere al Estado legitimidad en su actuación, siempre y cuando preserve la autonomía moral y las libertades individuales, la soberanía popular y las reglas de las mayorías; junto a ellas, en íntima comunicación, el consenso implícito del pacto o contrato social.¹⁰

Así, respecto a la legitimidad democrática del Derecho y del Estado podemos señalar el siguiente decálogo para el gobernante:

- a) Como base de todo, y sin lo cual nada, estaría el reconocimiento y respeto a la vida humana, así como el pleno desarrollo de las potencialidades culturales, síquicas y físicas del ser humano;
- b) La libertad crítica individual, libertad de opinión y de expresión, que juntas dinamizan todo el sistema y evitan la sacralización dogmática de lo existente. Es importante aquí señalar la formación cultural y la educación en la libertad de los ciudadanos, para hacer realidad la autonomía moral de los individuos;
- c) La participación política en libertad para la toma de decisiones, la elección periódica de legisladores y gobernantes y el correcto funcionamiento, con publicidad, transparencia y fiscalización del sistema institucional, partidos políticos, sindicatos, parlamento y administración, sin una adecuada actuación de esas instancias no hay democracia;
- d) Exigencia de igualdad de oportunidades;
- e) Afirmación del principio de soberanía popular, que implica superación del burocratismo, del corporativismo o la partidocracia;
- f) Regla de las mayorías como criterio operativo;
- g) Reconocimiento de los valores e intereses legítimos de las minorías, como valor ético y exigencia también de estabilidad y de paz social: en ese sentido, la democracia puede definirse como el gobierno, a la vez, de las mayorías y las minorías;

¹⁰ Como vemos, lo que en última instancia puede proporcionar legitimidad y justificación a la obediencia es precisamente la libertad, tanto en su expresión procedural, como en el funcionamiento de las reglas del juego de sentido democrático, también en su sentido ético más radical, que, entre otras cosas, implica la no negación de otros aspectos importantes de la libertad como es la expresión y el disenso. *Íd.*, Díaz, Elías, p. 51.

- h) Política de consenso y compromisos o pactos sociales, políticos y económicos, sin violar el sentido de las decisiones fundamentales de la Constitución. La democracia se constituye así como el régimen político derivado de la libre discusión, con posibles y deseables entendimientos, pero siempre, también con necesarias discrepancias y disentimientos;
- i) Reconocimientos de la dualidad de instituciones políticas y sociedad civil. Ello implica favorecer la democratización y la mayor participación de las organizaciones y de las actuaciones de la sociedad civil, de asociaciones sindicales y del trabajo, de las ecológicas, culturales y de consumidores, y
- j) Protección y realización de los derechos humanos (civiles, económicos, sociales, políticos y culturales).

VI. JUSTIFICACIÓN ÉTICA DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

La teoría crítica de la justicia, según Elías Díaz,¹¹ es el paso a una moral crítica. Bajo esta visión, la justicia encuentra su fundamento en la constatación de las insuficiencias de la realización de los valores de libertad e igualdad, y de los sistemas de legalidad y legitimidad y, por ende, en lo democrático o no de un régimen. Lo que se busca es la justificación ética del derecho (normas) y de la legitimidad (valores).

La legitimidad no agota el contenido de la justicia, pero la legitimidad democrática, por su radicación en la libertad, constituye la mejor vía hacia lo que llamamos la teoría crítica de la justicia o justificación ética de la democracia.

El Derecho de las democracias es un derecho que se impulsa y se autolimita desde la libertad. De todo ello se deriva, entre otras cosas, que la legitimidad democrática y la teoría de la justicia deben verse como propuesta crítica de los valores éticos y políticos del Estado, es decir, valores que son resultado de consensos, pactos o compromisos sociales, económicos y políticos, en los cuales se respetan los valores e intereses de la minoría por ética, siempre y cuando, esos valores legítima y efectivamente sean asumibles.

¹¹ *Id.*, Díaz, Elías, p. 55.

Al considerar la importancia ética de tomar en cuenta las reivindicaciones sociales de las minorías, que muchas veces son las grandes mayorías sumidas en la pobreza o con un evidente atraso educativo, se logra hacer válido el postulado central de la libertad y la igualdad de un sistema democrático y, por ende, es válida la incorporación de las conquistas sociales en el sistema de justicia del Estado democrático.

Apareciendo así, el régimen democrático-social como el más legítimo, el más justo y el más ético; que sin duda será un Estado interventor frente a los excesos del mercado, a través de la calidad rectora que posee intrínsecamente el Estado, calidad que por definición es su naturaleza más alta y, sin ella, sin su intervención, es simplemente la castración misma del Estado, por el sortilegio maldito de los mercaderes y la inconsciencia del mercado. Pero recordemos que tampoco queremos un Estado que lo sea todo y un individuo que lo sea nada, como en los regímenes totalitarios.

En conclusión, un gobierno de cultura democrática y por lo tanto participativa, debe tener el siguiente código ético:

- a) Respeto a la vida digna y a los derechos humanos del individuo;
- b) Libre diálogo y comunicación con el gobernante. Factibilidad del consenso, pacto y acuerdo político;
- c) Instituciones jurídico-políticas representativas;
- d) Respeto al derecho a la diferencia, individual o de grupos minoritarios, prevalencia de la libertad de conciencia y posibilidad de justificación ética de la disidencia y de la desobediencia; sin sustracción del orden constitucional.
- e) Exigencia de una igualdad social, así como la satisfacción de mínimos de bienestar y de necesidades humanas y culturales. Principio de solidaridad.¹²
- f) Reconocimiento de una sociedad civil y de organizaciones sindicales y laborales libres;
- g) Rectoría económica del Estado y planificación compatible con formas mixtas de producción;

¹² "Me parece más justo el socialismo democrático basado en la interrelación libertad-igualdad, que el capitalismo competitivo, por fuerza cada vez más individualista y antisolidario". Sen, Amartya, "Sobre ética y economía", Alianza, Madrid, 1989, p. 46.

- h) Superación de modos de producción y acumulación basados en el control oligárquico de la economía. Implementar una política fiscal, salarial y de gasto público que procure redistribuir el ingreso con equidad;
- i) Construcción de una cultura y una ética fundadas en la solidaridad y en la cooperación. Corresponsabilidad social en la conducción del Estado;
- j) Reivindicar el humanismo: sociedades más democráticas, más justas, tolerantes, respetuosas del derecho legítimo, que eleve la calidad de vida y de real participación para una mayor común y personal felicidad, y
- k) Difusión de la educación cívica democrática.

Es preferible una mala democracia a una buena dictadura, ya que una democracia cuesta, pero cuesta más no tenerla.

Héctor Terán Huerta

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. FCE. México, D.F., 1989.

Díaz, Elías. *Ética contra política. Los intelectuales y el poder*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

Farell, Martín. "Sobre la justificación de la democracia" en *Sistema*, no. 74, septiembre de 1986, Madrid, España.

Fernández García, Eusebio, *La obediencia al Derecho*, Civitas, Madrid, 1987.

Garzón Valdés, Ernesto. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

Huertas, Fernando, *Televisión e información institucional*, Complutense, 1994, Madrid, España.

Jiménez, José, *Complejidad de lo moderno*; Mondadori, Madrid, 1989.

Sen, Amartya, *Sobre ética y economía*, Alianza, Madrid, 1989.

Téllez Espinosa, Marco Antonio; Reyes Govantes, Jesús, et al., *Apuntes para la Democracia*. SERSA. México, D.F., 1994.

Vidal Beneyto, José, *Televisión y Política*, Complutense, Madrid, España.

INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO: NUEVOS TEMAS PARA LA AGENDA ELECTORAL

*Elena VERDUGO QUIÑONES**

SUMARIO: Introducción; Parte 1. La transición democrática mexicana; Parte 2. Instituciones y cultura política: el abstencionismo hoy; Conclusiones; Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El tema de participación y abstencionismo electorales que hoy nos convoca en esta mesa de trabajo constituye un nuevo objeto de estudio y análisis en la medida en que hace apenas unos 12 años conocemos de manera veraz y transparente los datos que se derivan del comportamiento electoral en México.

Como todo nuevo tema de las ciencias sociales, los conceptos de participación y abstencionismo electorales tienen un déficit en términos de conocimiento intelectual: aunque contamos con datos, poco sabemos de las causas y condiciones que los hacen aumentar o disminuir. En esta medida, los argumentos que expresamos en esta materia son ideas para apoyar ciertas opiniones.¹

En estos términos la hipótesis que recorre horizontalmente la presente ponencia es muy sugerente: la cultura política de los mexicanos se encuentra atrasada respecto al nivel de desarrollo democrático que el sistema político mexicano ha logrado con la transición democrática y alternancia política.

* Coordinadora del Centro de Formación y Desarrollo del Instituto Federal Electoral.

¹ Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Ariel, España, 1998, p. 13.

El argumento respecto a este divorcio se sustenta en tres fuentes que han producido esta conclusión:

1. El desempeño crítico de la participación electoral, a partir del año 2000, en los procesos electorales realizados en las diferentes entidades federativas de México.²

2. Las conclusiones a las que se llega después de llevar a cabo seis seminarios cuyo tema fue precisamente el análisis cuantitativo y cualitativo de la participación y el abstencionismo electorales y que nos permitieron recopilar un vasto conocimiento sobre el tema y en los que se identifica un déficit de cultura política democrática en la población.³

3. Los resultados de la *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*,⁴ aplicada en 2001, demuestran, entre otras cosas, que solamente 5.5% de los ciudadanos encuestados y poseedores de la credencial electoral federal con fotografía tienen confianza en el Poder Legislativo y en los partidos políticos.

En el presente trabajo no se desarrollarán cada uno de estos tres puntos, más bien nuestro objetivo es establecer ciertas premisas que nos permitan profundizar y trabajar sobre las causas y condiciones del rezago existente en cuanto a los requerimientos, las habilidades y destrezas con que debe contar una población para que el régimen político democrático tenga sustentabilidad a largo plazo.

La cuestión es muy importante porque a través de ese déficit de cultura política democrática se filtran, renacen y se sustentan ideas, actitudes y conductas autoritarias tendentes a anular la libertad, el diálogo, el respeto y la tolerancia. Se habla pues de que la sustenta-

² Con base en la recopilación de los resultados electorales locales en más de 20 entidades federativas de México, durante los años 2001 y 2002, y con el objeto de editar la segunda versión del disco compacto *Estadísticas electorales federales y locales de México*, que el Centro de Formación y Desarrollo ha programado editar a finales del año 2003, el equipo de investigación del mismo Centro detectó un aumento consistente en los índices de abstención.

³ Los seis seminarios regionales se realizaron en el año 2002 en diferentes ciudades del país: Distrito Federal; Boca del Río, Veracruz, Morelia; Michoacán; Chihuahua, Chihuahua; Mérida, Yucatán y Tijuana, Baja California. Gracias a estos eventos se cuenta con alrededor de 130 ponencias sobre el tema de participación y abstencionismo electorales, las cuales serán editadas y publicadas en una memoria.

⁴ La *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001*, coordinada por la Secretaría de Gobernación y aplicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, puede ser consultada en www.segob.gob.mx (septiembre 2002) y un amplio análisis de la misma se encuentra en la revista *Este País*, núm. 137, de agosto de 2002, México, 2002.

bilidad democrática sólo es viable si se profundiza y se expanden las virtudes ciudadanas que reflejen un comportamiento democrático. Por eso se requieren buenos argumentos y antes que éstos es necesario un buen entendimiento de la fase política por lo que México atraviesa a partir de los resultados de las elecciones federales del 2 de julio de 2000.

PARTE 1. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA MEXICANA

Podríamos iniciar nuestras reflexiones con base en el argumento que señala el maestro José Woldenberg, cuando establece que

La transición a la democracia en México es un periodo histórico... no es una idea ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un protagonista privilegiado ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral, por importante que sea. La transición es la suma de todo eso, y mucho más.⁵

La transición política democrática en México es un proceso histórico de largo aliento y se construyó en un lapso de aproximadamente 20 años; para fines didácticos podríamos establecer su inicio con la reforma electoral de 1976-1977 y un probable final con la reforma al Cofipe en 1996. Esta transición tiene la característica de centrarse en el ámbito de lo electoral, en el sistema de partidos políticos y en la Cámara de Diputados.

A diferencia de otras transiciones, como las realizadas en Chile, Brasil y fundamentalmente en España, que fueron cambios políticos pactados y democracias reinstaladas por mandato estatal, la transición mexicana orbitó sobre cuestiones electorales: ahí parece haber concluido.

Cuando nos referimos a transiciones políticas democráticas circunscritas en el ámbito electoral, lo que queremos decir es que las instituciones se crearon a partir de una serie de reformas constitucionales y electorales que impusieron normas y reglas a la competencia electoral para que ésta fuera transparente y equitativa para todos los actores interesados. En el mundo de las reformas electo-

⁵ Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002, p. 21.

rales destacan la constitución de representaciones plurinominales en el Poder Legislativo en 1977 y la pérdida de una mayoría partidista en 1997; la definición de los partidos políticos como instituciones de interés público y la autonomía y ciudadanización del Instituto Federal Electoral así como de la totalidad de los órganos electorales estatales de las entidades federativas del país.

Desde el inicio, la transición democrática en México se acompañó de movimientos cuya característica fue extenderse de la periferia al centro y de abajo hacia arriba en la sociedad mexicana. No es posible entender dicha transición sin comprender cabalmente las alternancias políticas partidistas que se han dado desde la década de los ochenta en ayuntamientos, en congresos locales diversos y poderes ejecutivos locales, tal como lo ha demostrado puntualmente el maestro Alonso Lujambio.⁶

Pero la transición mexicana tiene otra característica distintiva que es sustantiva a este proceso: fue pacífica y no violenta. A pesar de que indudablemente existieron fuertes resistencias a construir un sistema político pluripartidista donde el ejercicio del poder público es legítimo únicamente a través de procesos electorales, donde cada voto se cuenta de manera exacta, dichas tendencias opositoras a la democratización fueron contrarrestadas por el ejercicio de un Estado de derecho electoral que condujo su marginación. Además, contribuyó también la propuesta nacional de construir un sistema electoral basado en tres núcleos institucionales autónomos e independientes cada uno entre sí: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

En términos institucionales se podría afirmar que la transición política electoral y las alternancias en los poderes ejecutivos y legislativos en México, tanto en el ámbito federal como en los locales, erosionó de manera estructural los sistemas autoritarios heredados del régimen político unipartidista que gobernó a nuestro país por más de 70 años. La erosión del sistema autoritario se acompañó de un fuerte impulso a las libertades públicas y de nuevas formas de gobierno.

⁶ Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, Ed. Océano, México, 2000.

En efecto, de 1994 al año 2000 los tres procesos electorales federales transcurrieron sin incidentes mayores y de las 32 elecciones locales, 30 de ellas pasaron la prueba de la normalidad democrática; 90% de las elecciones de ayuntamientos en esos seis años fueron realizadas de manera puntual y sin conflictos poselectorales.⁷

Dado que el campo electoral se convirtió en el espacio idóneo para la transición democrática y para la alternancia política, las prácticas electorales fueron asimiladas de manera gradual y permanente tanto por las instituciones como por los ciudadanos, estableciéndose lo que podríamos llamar una normalización electoral donde la representación política, la existencia de partidos políticos y los procesos electorales dejan de ser problema para la gobernabilidad del país.

La pluralidad era un hecho sustantivo antes del 2 de julio de 2000. En aquel entonces, el Partido Acción Nacional gobernaba 30% de la población estatal mexicana; 47% era gobernada por el Partido Revolucionario Institucional y 21% por el Partido de la Revolución Democrática. En ese año 11 gobernadores provenían de la oposición política, el jefe de Gobierno del Distrito Federal era también de la oposición. De alrededor de 2,400 municipios, 583 tenían ayuntamientos surgidos de partidos diferentes del PRI y más de 60% de las capitales y principales ciudades estaban gobernadas ya por la oposición. Esto explica el porqué el 2 de julio de 2000 la alternancia en el Poder Ejecutivo nacional no generó ninguna fisura ni mucho menos acciones de inestabilidad política, prácticamente México ya se encontraba en la etapa final de la transición política.

PARTE 2. INSTITUCIONES Y CULTURA POLÍTICA: EL ABSTENCIONISMO HOY

A partir de los resultados de los cuatro procesos electorales federales que México ha vivido en los últimos 10 años (1991, 1994, 1997 y 2000) se observa en general un 63% de participación, pero si se promedia este porcentaje exclusivamente en las elecciones presidenciales sube a 68% y en las intermedias baja a 59%; es decir, se establece una diferencia de casi 10 puntos porcentuales entre una

⁷ Woldenberg, *op. cit.*, pp. 42-43.

elección presidencial y una intermedia (elección exclusiva de diputados federales).

En las elecciones locales para gobernador en las entidades federativas del país, el porcentaje promedio de 10 años (1990-2000) de participación ciudadana es muy similar a la que se registra en los procesos electorales federales intermedios: 57%. Desde entonces se ha detectado un preocupante descenso en los porcentajes de participación electoral en donde destaca, en la elección para gobernador, una abstención de 53% en Chiapas, en el año 2000; en el 2001, en las elecciones para gobernador en Baja California se llegó a una abstención de 63% y en Michoacán de 46%.

Porcentajes de abstencionismo muy altos se han presentado en estos dos últimos años en las elecciones de presidentes municipales y diputados locales. En 2001, en Chihuahua, el abstencionismo en las elecciones municipales fue de 57%; en el mismo año Aguascalientes tuvo 56%.

El promedio de abstencionismo en las elecciones de ayuntamientos y de diputados en los dos últimos años fue de 46%, pero presenta una desviación estándar muy alta, de 10%; esto quiere decir que el abstencionismo puede variar probablemente de un 56% máximo hasta 36% como mínimo.

En general, se puede afirmar que la tasa de abstención en México ha crecido en 5 puntos porcentuales, pero la desviación estándar existente en esta media se ha duplicado prácticamente; es decir, este índice cada vez tiene mayores magnitudes de comportamiento tendentes a la alza.

Esta variabilidad del índice de abstencionismo en México hace evidente un alejamiento y un desencuentro de la ciudadanía respecto a la política en general que en gran parte se manifiesta en:

- Desconocimiento de los derechos y las obligaciones del ciudadano mexicano según se establece en la Constitución y en las leyes al respecto.
- Una débil implantación de los principios y valores de la tolerancia, el diálogo y la transparencia en la toma de decisiones, y una baja valoración, calificación y entendimiento de los ciudadanos respecto a las áreas estratégicas del sistema democrático como lo son partidos políticos y órganos legislativos.

En pocas palabras, a partir del año 2000 la percepción ciudadana sobre la democracia ha venido a menos, agudizándose el des-

encanto social hacia la misma. No se puede dejar de lado que los medios de comunicación masiva han contribuido a ese desencanto ciudadano ya que constantemente en los noticiarios se cuestionan los trabajos del Poder Legislativo, se critica excesivamente los costos económicos de los procesos electorales y se desvaloriza la práctica política de los partidos políticos.⁸

El desencanto y la desvalorización de la política confirman el desencuentro de la cultura política mexicana frente al sistema institucional que se ha configurado para darle solidez, sentido y transparencia a los procesos electorales federales y estatales. Como se anotó en páginas anteriores, la configuración de este sistema electoral es complicado para el nivel de información que maneja el promedio de los ciudadanos mexicanos.

El crecimiento de la abstención en México denota este desencuentro entre las instituciones político electorales y las descodificaciones que realizan las mentes de los ciudadanos; descodificaciones que en gran parte se sustentan en la dificultad de comprender la estructura de este sistema y el sentido que tiene la política para la cotidianidad y para el consumo normal de los beneficios que teóricamente la política ofrece a la población.

Una hipótesis secundaria al desencuentro del ciudadano con las instituciones democráticas consiste en que en México la creación de la ciudadanía no acompañó coherentemente a la serie de avances que las diversas reformas electorales iniciadas en 1976-1977 y finiquitadas en 1996 realizaron a la institucionalidad política.

Esto quiere decir que el desmontaje de las viejas estructuras autoritarias y corporativas se hizo a través del mismo gobierno y de los partidos políticos y, por tanto, casi se careció de movimientos ciudadanos masivos que acompañaran y arroparan los eventos que reflejaban la transición democrática y la alternancia política en los gobiernos. Ello a causa de que tanto la transición como la alternancia fueron circunscritas al campo de lo electoral, donde la ciudadanía emerge mayoritariamente al momento de ejercer su voto pero no va más allá. Así pues, hubo una diferencia sustantiva con las

⁸ Woldenberg, José, "Después de la transición", artículo publicado en el periódico *Milenio*, el 29 de agosto de 2002.

alternancias democráticas en Chile después de Pinochet, de España después del franquismo y del Brasil posterior al régimen militar.

Pero de una u otra manera se puede destacar un relativo avance en cuanto a la renovación de la cultura política mexicana, avance que se encuentra rezagado respecto a la creación de instituciones democráticas. Es decir, la hipótesis planteada en el párrafo anterior no niega avances en cuanto a los niveles de información, habilidades, destrezas y creencias que hoy dan solidez a una gran parte de la población ciudadana en México. Pero tampoco asume la ilusión de que no existen contradicciones de esta cultura política respecto a las herencias de autoritarismo y desconfianza política heredadas por generaciones por el régimen político unipartidista y antidemocrático que por más de siete décadas hegemonizó la praxis política.

En la conciencia ciudadana se arraigó de alguna manera la concepción de que el voto es el mejor camino y el cual permitió la transformación de los usos y las costumbres de la representación unipartidista y autoritaria política nacional, tal como lo señala atinadamente el maestro Alonso Lujambio.⁹ La contienda política democrática se estableció desde los ayuntamientos, congresos locales, las gubernaturas; a partir de ahí se fue consolidando un aprendizaje lento y gradual sobre la importancia de la alternancia entre partidos políticos; sobre la relevancia de estabilizar nuestras sociedades a través de la legalidad electoral y sobre la trascendencia de que todos los agentes políticos tuvieran factores de autolimitación y contención que garantizaran, sin duda alguna, una transición y alternancia pacífica y civilizada.

De hecho, la propuesta que empezó a germinar desde finales de la década de los setenta fue que la contienda política desmembrara la monopolización del poder de una u otra fuerza política. Esto es, la lucha electoral se configuró para crear espacios de competitividad política y desde ahí generar representaciones en los poderes legislativos y ejecutivos capaces de darle cabida de manera sistemática e institucional a los intereses, las propuestas y los programas de la mayoría de los actores políticos de México.

He aquí la importancia estratégica de la aceptación del pluralismo como la columna vertebral que sustentaría una nueva cultura política democrática.

⁹ *Op. cit.*

La tolerancia y el pluralismo se instalaron básicamente en los actores políticos interesados en que el régimen respectivo permitiera situar a los grupos y partidos políticos dentro del sistema. En esos espacios la construcción ciudadana fue exitosa; tan es así que, como hemos insistido, la transición y la alternancia se han convertido en hechos y eventos regulares en la vida nacional mexicana; las últimas resistencias regionales a este cambio político se dieron en 2001 en Yucatán y Tabasco donde las fuerzas democráticas locales lograron destrabar los intentos de instaurar esquemas corporativos teóricamente superados a escala nacional.

El panorama aquí descrito no deja lugar a dudas de que falta mucho por hacer respecto a la cultura política y específicamente cívica democrática para traducirla en hábitos y costumbres naturales y lógicas en cada ciudadano mexicano. Es decir, aquello que hemos llamado déficit de cultura política revela que la lógica y la naturaleza democrática todavía no se establecen como un imaginario natural del comportamiento ciudadano y mucho menos como un indicador existente en el subconsciente de la identidad nacional.

Tan es así que 70% de las personas entrevistadas en la *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001* dijeron no haber escuchado ni platicado nada sobre política la semana anterior a la encuesta; también reveló que 45% de la población no habla de política ni le interesan los asuntos públicos, ni le presta atención alguna.¹⁰

En otra encuesta y a la pregunta expresa de qué tanto le interesa al ciudadano la política, 22% contestó que mucho, 48% poco o casi nada, 20% declaró que absolutamente nada y significativamente 10% no supo qué contestar a la pregunta.¹¹

En el mismo tono, el desencuentro de la cultura política respecto a las instituciones en la materia, queda también demostrado en el precario conocimiento que los ciudadanos tienen sobre los derechos establecidos en la Constitución. En la encuesta de cultura política y prácticas ciudadanas se señala que más de 60% de la población co-

¹⁰ *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001, op. cit.*

¹¹ Meyenberg, Yolanda y Flores, Julia, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México, diciembre de 2000.

noce poco y muy poco sobre sus derechos y que 35% de ella no conoce el tema; es decir, un inaudito 95% de mexicanos encuestados reconocieron conocer poco o nada sus derechos ciudadanos.

Considerando el papel que juegan los medios de comunicación masiva en la conformación y determinación de los factores que explican la cultura política mexicana es indiscutible que se han convertido en un elemento determinante en la vida pública nacional. Alrededor de 50% de la población se entera de la política a través de los medios de comunicación masiva; pero un 74% de ellos lo hace a través de la televisión.¹² Datos que coinciden con los de la encuesta de cultura política de la Secretaría de Gobernación, lo cual señala que 80% de los ciudadanos se informan a través de la televisión y únicamente 20% a través de los periódicos.¹³

Este modo de adquirir datos e información del ciudadano mexicano promedio sobre los asuntos públicos en poco coadyuva al análisis objetivo y ecuánime de los temas políticos. La misma encuesta de la Secretaría de Gobernación estimó que a 30% de la población mexicana le da igual tener un régimen político democrático que uno dictatorial; 10% declaró preferir un gobierno autoritario a uno democrático y el 60% restante dijo que es preferible la democracia a cualquier otro régimen político para dirimir los problemas nacionales.

Aquí lo importante y lo que vale la pena resaltar es que el ciudadano promedio todavía no logra percibir el régimen político democrático como un sistema deseable por su superioridad ética y política sobre otros regímenes. El déficit cívico de cultura política tiene un costo significativo en estas percepciones y demuestra que si bien el ideal democrático es una forma mental dominante en tal cultura política, los asuntos concretos que conlleva esta democracia para nada tienen esta aceptación. Ya se comentó que apenas 6% de los ciudadanos creen en el Poder Legislativo y en los partidos políticos, cuando que a las iglesias se les asigna 56% de mucha confianza, a los maestros 42%, a los hospitales 32%, al Instituto Federal Electoral 28%, al presidente de México 22%, a los medios de comunicación 21%, a los presidentes municipales 19%, a las empresas

¹² *Ibidem.*

¹³ *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001, op. cit.*

17%, a las agrupaciones ciudadanas 12%, a las secretarías de Estado 9% y a la policía 7%.

Como se aprecia en estos últimos datos, es muy preocupante que las áreas política y de Estado tengan un promedio de mucha confianza de apenas 8% y algo o poco de credibilidad de 20%; esto significa que las instituciones políticas y de Estado son susceptibles de incredulidad, desencanto y extrañas para la mayoría de la población mexicana.¹⁴

Es decir, si bien es cierto que 60% de la población mexicana tiene preferencias por un régimen democrático, también lo es que las instituciones que lo representan de manera cotidiana y permanente apenas alcanzan 20% de confiabilidad; por eso podemos afirmar que nos encontramos frente a una paradoja impresionante en términos abstractos y de esperanza; la democracia en la cultura política nacional es un régimen de mayorías preferenciales pero sus instituciones concretas y específicas tienen las peores calificaciones en credibilidad y en confiabilidad.

Esta paradoja seguramente está haciendo evidente que es real y verificable el atraso que la cultura política del ciudadano mexicano tiene respecto a las propuestas y el desarrollo de instituciones democráticas. El vacío existente entre la una y las otras lo ocupan los valores y hábitos autoritarios, la desconfianza e incredulidad hacia los avances nacionales y fundamentalmente la herencia no democrática en los hábitos mentales, en la psicología y en la conducta de la mayoría de los mexicanos. Herencia autoritaria que se ha concentrado fundamentalmente en el ámbito familiar, en la relación maestro-alumno en el sistema escolar y en las relaciones diarias que la gente establece en sus comunidades, en sus actos de consumo, en los medios laborales, tanto en el sector público como en el privado y en sus relaciones con las diferentes instancias de la administración pública.

CONCLUSIONES

Muchas de las actuales condiciones adversas para la consolidación y el crecimiento del régimen democrático mexicano tienen su

¹⁴ *Ibidem.*

causa en el desfase de estructuras que existe entre el nivel de desarrollo de las instituciones políticas y electorales y las percepciones, creencias y psicología (es decir, en los modos de descodificar la realidad) de la cultura política del ciudadano promedio nacional.

Muchos estudios¹⁵ y una serie de encuestas con representatividad nacional¹⁶ sobre cultura política demuestran este desencuentro entre las instituciones políticas y la cultura cívica mexicana. Es pertinente aclarar, sin embargo, que tal desfase no ha generado hasta hoy escenarios de desintegración social y de ingobernabilidad política; más bien apunta a que todo agente político tome conciencia de esta disparidad para desarrollar programas y proyectos de trabajo que solidifiquen de manera permanente la gobernabilidad democrática que es, de hecho, la agenda pendiente más importante para hoy y para el futuro de México.

Tanto el Instituto Federal Electoral como otras instituciones de escala nacional han propuesto una serie de trabajos y programas con el objeto de construir una ciudadanía capaz de interactuar de manera adecuada con los requerimientos de información y de compromiso que demandan hoy en día las instituciones electorales y políticas del país. Destaca en este ámbito el “Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003”, que coordina la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral. Cabe hacer notar también la serie de actividades a favor de la práctica democrática que conlleva el convenio suscrito a mediados del presente año entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Federal Electoral.

¹⁵ Un reciente libro, que es recomendable para el tema que aquí se expone, es el de Rosalía Winocur, coordinadora, *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, Porrúa IFE-Flacso, México, 2002.

¹⁶ Además de la encuesta *Ciudadanos y cultura de la democracia* del IFE-UNAM, y la *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001* de la Secretaría de Gobernación, se han realizado otras en las que se destacan las encuestas promovidas por el grupo financiero Banamex y realizadas por Enrique Alducin Abitia, tituladas *Los valores de los mexicanos*, encuestas aplicadas en algunos años de los ochenta y noventa. Se encuentran también dos encuestas publicadas en 1996: *Los mexicanos de los noventa*, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y de esta misma institución coeditada con el Instituto Federal Electoral, *La reforma electoral y su contexto sociocultural*. Sin duda alguna, habrá muchos estudios y encuestas realizados a nivel regional y de entidades federativas y municipios; desgraciadamente no se cuenta con un documento que reúna este tipo de trabajos.

En este ejercicio nacional a favor de la construcción de la ciudadanía y de promover los hábitos y las costumbres del Estado de derecho en un régimen democrático, habría que resaltar el impulso decidido en cuanto a capacitación profesional y ciudadana que se encuentran realizando el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, a través de sus áreas de capacitación y divulgación. Un ejemplo de este esfuerzo interinstitucional lo fue sin duda alguna la *Semana nacional de educación cívica, participación ciudadana y prevención de delitos electorales*, celebrada del 14 al 20 de octubre del presente año.

En este esfuerzo nacional a favor de implantar una cultura democrática y cívica favorable a los procesos democráticos cabe señalar los programas y proyectos que realizan las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto Federal Electoral y los órganos y tribunales electorales respectivos de las 32 entidades federativas del país. Casi todas estas tareas se realizan de manera coordinada, lo que ha permitido darles un perfil constante y continuo en el ámbito de educación cívica toda vez que son imprescindibles en la formación de ciudadanos aptos y hábiles para vivir en un régimen democrático.

Sin duda alguna la construcción de la ciudadanía en México requiere establecer como prioridad el superar las herencias autoritarias y corporativas así como pasar de la enseñanza a una práctica cotidiana y natural de hábitos democráticos como son el diálogo, la tolerancia y el respeto a las diferencias. Para lograr el éxito del proyecto democrático mexicano, es necesario profundizar e implantar en todas las instituciones públicas nacionales y locales las políticas de rendición de cuentas y de transparencia en la toma de decisiones que afectan de una u otra manera la vida de la población mexicana.

Pasar del concentrado político en el área electoral a la centralidad en el ámbito gubernamental requiere establecer una agenda política capaz de proponer y realizar reformas de Estado que vayan superando la transición democrática y consolidando la alternancia política.

La construcción de la ciudadanía implica disminuir la distancia entre la evolución de las instituciones democráticas y la cultura política promedio del mexicano. Significa implantar una agenda que

Elena Verdugo Quiñones

tenga como eje fundamental la gobernabilidad democrática: una revisión exhaustiva del sistema de partidos políticos, reeducación ciudadana a favor de hábitos y costumbres democráticas; rediseñar las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales y, en definitiva, definir los ajustes que requiere toda institución pública para que sea capaz de rendir frutos transparentes y eficientes en el cumplimiento de su misión institucional y, de esta manera, generar los máximos beneficios para la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *El cambio político de México y las elecciones del año 2000*, Revista Universidad de México, núms. 591-592, UNAM, México, 2000.

Giddens, Anthony, *La tercera vía*, Taurus, Madrid, España, 1999.

Instituto Federal Electoral, *Estadísticas electorales federales y locales de México, 1990-2000*, IFE-UAM, México, 2000.

Memoria del foro de educación cívica y cultura política, México, 2000.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

Meyenberg, Yolanda y Julia Flores, *Ciudadanos y cultura de la democracia*, Ed. Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México, diciembre 2000.

Mouffe, Chantal, *El retorno de lo político, comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, España, 1999.

Secretaría de Gobernación, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2001*, México, 2002.

Tijuana Trabaja, *El abstencionismo en Baja California, resultados de un encuentro ciudadano*, Tijuana, Baja California, 2002.

Weston, Anthony, *Las claves de la argumentación*, Ariel, España, 1998.

Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS, 1978-2002

Daniel ZOVATTO G.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Precisiones conceptuales: participación política y participación electoral; III. Importancia de la participación electoral; IV. Factores que inciden en la participación electoral; V. Participación electoral en América Latina 1978-2000; VI. Tendencias de participación electoral; VII. Participación electoral en 2001-2002; VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar la situación de la participación electoral en América Latina y valorar su impacto en el desarrollo democrático de la región. Para ello nos proponemos identificar las tendencias predominantes, así como determinar si estamos ante comportamientos generalizados o si, por el contrario, se trata de fenómenos políticos que encuentran expresiones distintas, según los factores que intervienen. El estudio abarca a los

* Asesor Ejecutivo Senior de IDEA Internacional.

Para la elaboración del presente artículo, seguimos los hallazgos reportados en el capítulo 3 del libro *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, de Mark Payne, Carrillo, Fernando, Allamand, Andrés y Zovatto, Daniel, publicado por el BID e International IDEA en 2002, así como en el artículo “Participación Electoral en Latinoamérica”, elaborado por Rodolfo Cerdas, mimeo, 2001.

El autor agradece la colaboración de Ileana Aguilar, consultora de IDEA, en la elaboración de este artículo.

Daniel Zovatto G.

dieciocho países de la región¹ durante el período que va desde el inicio de la Tercera Ola, 1978, hasta el año 2002.

El trabajo presenta una breve revisión conceptual sobre la participación política y, en especial, sobre la participación electoral. Se analizan los resultados de los comicios en América Latina en términos de la participación, y el impacto del abstencionismo en el futuro democrático de la región. Si bien se parte del reconocimiento de que el abstencionismo puede ser un factor altamente negativo para el desarrollo democrático, se apunta que las razones que motivan su aparición y crecimiento pueden diferir en cada país, y que no se trata de dimensiones cuantitativas fijas que muestran por sí mismas la debilidad de un sistema, pues su peso real varía en consideración a la historia, la cultura política y las coyunturas específicas que vive cada país.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES: PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación electoral desempeña un papel central en el funcionamiento del sistema democrático: personas que escasamente se involucran en la vida política de una nación, el día de las elecciones expresan sus preferencias por distintos candidatos. El ejercicio del voto es la única ocasión en que por lo común participa más de 50% de la ciudadanía de los países democráticos.

A diferencia del ejercicio del voto —un mecanismo más formal y episódico de participación ciudadana— el concepto de participación política es mucho más amplio, y puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera como se dirige el Estado, o en

¹ Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales (Capel, 2000).

Si bien existen datos cuantitativos y comparativos sobre la participación electoral, los que se refieren a la noción más amplia de participación política son más irregulares y dispersos, por lo que en este artículo analizaremos únicamente los primeros. Existen evidencias que sugieren que los votantes tienen más probabilidades que los no votantes de interesarse en la política y participar de manera más regular en otras formas de actividad política (Putnam, 2000). Un factor que no se medirá directamente, pero que sin lugar a dudas incide en la calidad de la participación, es el grado de información política que la ciudadanía adquiere por medio de la prensa escrita y televisiva y de otros medios de comunicación. Por lo tanto, desde un punto de vista conceptual, la participación política debe medirse al menos en dos dimensiones: por una parte, el nivel de participación, es decir, la cantidad de ciudadanos que votan o se involucran de otra manera y en alguna medida, en el sistema político; y por la otra, la intensidad o calidad de esa intervención, que denota el grado de compromiso ciudadano con las formas más demandantes de participación y su nivel de información política (BID, 2000).

Naturalmente, las consideraciones respecto de la participación electoral y su valor para la democracia implican suposiciones sobre la naturaleza del proceso de votación. Por ejemplo, se asume que las elecciones se realizan en un contexto de protección total de las libertades democráticas y que el proceso de votación se lleva a cabo en un marco de justicia e integridad. Durante los últimos veinte años, en América Latina se han logrado avances considerables en la justicia y la credibilidad de las elecciones. En la actualidad existen organismos encargados de la gestión electoral en todos los países de la región y muchos de ellos adquirieron un carácter más permanente y un número creciente de funciones. Como consecuencia, durante la última década fue relativamente bajo el número de casos en los que observadores consideraron fraudulentos los procedimientos del día de las elecciones o el recuento de votos.²

² Ver el gráfico 4.

Daniel Zovatto G.

III. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Entre las funciones más importantes que las elecciones cumplen en la democracia moderna, podemos destacar: 1) legitimar la autoridad gubernamental; 2) formar el gobierno; 3) reclutar dirigentes políticos; 4) promover la discusión y el debate público sobre distintos temas, y 5) facilitar el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía (Heywood, 1997). Naturalmente, el grado en que los ciudadanos ejercen su derecho (o deber) de votar, afecta de manera directa la eficacia con que estas funciones se cumplen.

Si bien todas ellas son importantes, en este capítulo se abordarán dos, cuyo papel es fundamental en la noción de democracia: 1) proveer a la opinión pública un medio para exteriorizar sus preferencias sobre políticas públicas, y 2) proporcionar a la opinión pública un mecanismo para responsabilizar a los funcionarios públicos de sus actuaciones.

La probabilidad de que las elecciones traigan consigo una representación política eficaz y responsable depende de una gama de factores institucionales, entre ellos la naturaleza del sistema electoral y de partidos, la capacidad del Poder Legislativo y la independencia y efectividad de las entidades encargadas de una rendición de cuentas horizontal. Sin embargo, podría argumentarse que la base de un “buen” gobierno es una ciudadanía bien informada y altamente participativa.

Cuanto menor sea el número de personas que participan —individualmente o en el marco de organizaciones de la sociedad civil— mayores son las probabilidades de que se ignoren las necesidades y demandas ciudadanas, y de que los funcionarios cedan a la inclinación de perseguir intereses privados. Dos grandes peligros surgen de una escasa participación electoral.

En primer lugar, es probable que las políticas públicas ignoren o desconozcan las necesidades e intereses de los grupos ciudadanos que se abstienen de participar en el proceso electoral. Esto puede generar un círculo vicioso: esos grupos son ignorados en el momento de la toma de decisiones, lo cual los marginan aún más del sistema político y refuerza el sesgo de las políticas públicas. El segundo peligro es que si la participación política es escasa, las acciones de los funcionarios públicos estarán menos sujetas al control público, lo que aumentará las posibilidades de que sus conductas indiferentes o corruptas pasen desapercibidas y, en consecuencia, no sean sancionadas en las urnas.

(BID, 2000). Las sociedades con niveles bajos de participación e información política tienen menos capacidad de prever e indicar a los funcionarios públicos las políticas que conducen a un buen desempeño, y menos voluntad de presionar por la aplicación de estas políticas.

Un nivel bajo o decreciente de participación electoral puede no solo obstaculizar la representación democrática efectiva, sino también reflejar una falta de credibilidad en las instituciones democráticas que podría retrasar la consolidación del régimen democrático, e incluso amenazar su estabilidad.

La escasa participación electoral es particularmente preocupante en sociedades en las que la transición a la democracia es reciente y no existen bases amplias de valores y prácticas democráticas. Si grandes sectores de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y la capacidad funcional de instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial. Más aún, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de los fondos públicos y garantizar que los funcionarios públicos actúen con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía y se abstengan de incurrir en actividades ilícitas. En pocas palabras, una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política, lo que a su vez reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño.

IV. FACTORES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Se han realizado extensos estudios para indagar las razones por las cuales los ciudadanos tienen una participación activa en los asuntos cívicos en algunos países o regiones y en otros no.³ Si bien este artículo no pretende revisar la literatura ni analizar los índices de votantes de la región, es útil considerar brevemente las fuerzas

³ Ver Almond y Verba (1965), Nie y Verba (1975), Verba, Nie y Kim (1971), Powell (1980), Powell (1986), LeDuc, Niemi y Norris (1996), International IDEA (1997) y Jackman (1987).

Daniel Zovatto G.

que más influyen en los niveles de participación electoral. Aunque estos factores determinan hasta cierto punto la concurrencia a las urnas, la mayor parte de los estudios no logran explicar satisfactoriamente el asunto.

Entre los factores que se mantienen considerablemente estables a través del tiempo y que contribuirían a explicar los niveles comparativos de participación electoral —aunque no los cambios repentinos en el número de votantes—, cabe mencionar la cultura política, el nivel educativo de la población, el grado de desarrollo económico, la magnitud de los vínculos entre los partidos políticos y los principales grupos de pertenencia (clases sociales, grupos religiosos y étnicos) y el grado de homogeneidad etnolingüística (Powell, 1980).

Evidentemente, es más probable que el número de votantes sea mayor en sociedades en las que los ciudadanos confían más en sus semejantes y en las que, por lo tanto, hay más propensión a participar en organizaciones cívicas. Asimismo, una población con un mejor nivel de educación e ingresos más altos debería tener mayor conciencia política y mayor capacidad de participar en la vida política. Sin embargo, puesto que el proceso de votación requiere apenas de un mínimo de educación y de recursos, estos factores podrían tener un efecto mayor en la intensidad de la participación política.

También se supone que cuando los partidos representan a sectores de fuerte inserción social —por ejemplo, religiosos o de clase social— la importancia de los resultados electorales es inmediatamente identificable y los políticos pueden movilizar con mayor facilidad a sus partidarios menos informados e interesados. Por último, es probable que una mayor diversidad etnolingüística desaliente la participación electoral, debido a que el sentido de comunidad nacional es más débil y las barreras lingüísticas y culturales obstaculizan la acción política y el ejercicio del voto para quienes integran los grupos minoritarios.

Un factor adicional de carácter estructural se relaciona con la legislación vigente sobre el proceso de empadronamiento y la votación misma. Primero, se esperaría que más ciudadanos tomen parte en el proceso cuando el voto es obligatorio que cuando es voluntario. De hecho, estudios realizados en democracias relativamente consolidadas sugieren que cuando la ley establece la votación obli-

gatoria, los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987). No obstante, el grado en que influyen los requerimientos legales depende de la severidad de las penalidades y de las probabilidades de identificar y sancionar a los abstencionistas. Probablemente la ley tenga poco peso cuando las sanciones sean mínimas o rara vez se apliquen.

En segundo lugar, otros factores —que el empadronamiento sea automático, obligatorio o voluntario, por ejemplo— pueden incidir en el número de ciudadanos que votan. Si es obligación del Estado mantener las listas de votantes al día, o hacer un control periódico a fin de crear o actualizar los registros, el empadronamiento no debería representar un obstáculo significativo para votar. El empadronamiento obligatorio podría animar a más ciudadanos a registrarse y votar. Por el contrario, si depende de los ciudadanos solicitar a las autoridades su inclusión en el registro electoral, es probable que un número mayor no se registre y por consiguiente no emita su voto.

En América Latina, el empadronamiento y la votación son obligatorios en la mayoría de los países, aunque este requisito es objeto de acalorados debates. Quienes abogan por la imposición de sanciones por abstenerse de votar consideran que se trata de un deber cívico y que esa medida puede aumentar la participación electoral, mientras que los críticos sostienen que el sufragio es un derecho, y que incluir los votos de los ciudadanos que sólo participan por temor a ser sancionados, puede invalidar el proceso electoral. Se afirma que la libertad de voto supone la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; la obligatoriedad resulta pues incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia (Capel, 2000).

En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros doce países es obligatorio y apenas en dos países —Colombia y Chile—es voluntario. El voto es obligatorio en dieciséis de los dieciocho países que abarca este estudio, aunque no en todos existen sanciones para quienes no acuden a votar (cuadro 1). En el caso de los chilenos, solo es obligatorio para los ciudadanos empadronados, mientras que en Colombia y Nicaragua no es obligatorio del todo. Colombia es el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.

CUADRO 1

OBLIGATORIEDAD DE LA VOTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

País	Votación obligatoria	Votación no obligatoria	¿Existen sanciones?	¿Se aplican en la práctica?
Argentina	X ^a (Art. 12 CE y Art. 37 CP)	—	Sí (Arts. 125, 1226 y 127 CE)	No
Bolivia	X (Art. 219 CP, Art. 6 y 10 CE)	—	Sí (Art. 152 CE)	No
Brasil	X ^b (Art. 6 CE y Arts. 14 § 1º, I y II)	—	Sí (Art. 7 CE)	No
Colombia	—	X	— (Art. 258 CP)	—
Costa Rica	X (Art. 93 CP)	—	No	—
Chile	X ^c (Art. 15, Inc. 1º CP)	—	Sí (Art. 153 CE)	Sí
Ecuador	X ^d (Art. 1, 2 y 4 CE, Art. 27 CP)	—	Sí (Arts. 153 y 179 CE)	Sí
El Salvador	X (Art. 73 CP)	—	No	—
Guatemala	X (Arts. 3 inc d y 12 CE, Art. 136, inc. B CP)	—	No	—
Honduras	X (Art. 6 CE y Art. 44 CP)	—	Sí (Art. 224 CE)	—
México	X (Art. 36 CP y Art. 4 CE)	—	Sí (Art. 38 CP, fracción I)	No
Nicaragua	— (Art. 30 CE y Art. 51 CP)	X	—	—
Panamá	X (Art. 129 CP)	—	No	—
Paraguay	X (Arts. 1 y 4 CE)	—	Sí (Art. 332 CE)	No
Perú	X ^e (Art. 9 CE y Art. 31 CP)	—	Sí	Sí
República Dominicana	X (Art. 9 literal d, CP)	—	No	—
Uruguay	X (Art. 77, Inc 1 CP)	—	—	—
Venezuela	X (Art. 85 y 98 CE)	—	No	—

^a El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad.

^b El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años que sepan leer y escribir y es opcional para quienes tengan entre 16 y 17 años o más de 70 años, y para los analfabetos.

^c El voto es obligatorio sólo para los ciudadanos empadronados.

^d El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir.

^e El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los organismos electorales.

En algunos países la afluencia a las urnas varía considerablemente entre una y otra elección, por lo que es evidente que otros factores, además de los estructurales, influyen en la participación electoral. Entre las causas de movimientos ascendentes o descendentes —tanto episódicos como más persistentes— en la afluencia a las urnas, se encuentran los cambios en alguno de los siguientes factores: 1) el régimen político; 2) la popularidad de los candidatos, o la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego durante una elección determinada; 3) la credibilidad en las instituciones políticas y las prácticas democráticas (incluso la percepción sobre la integridad del proceso electoral) y el nivel de respeto por la clase política, y 4) el grado de institucionalización de los partidos políticos.

Por ejemplo, el número de votantes podría ser extraordinariamente elevado en las elecciones que marcan la transición a la democracia, pues los cambios de régimen con frecuencia se caracterizan por una movilización y entusiasmo considerables del público ante la posibilidad de ejercer sus libertades democráticas recién adquiridas. Una vez que esa etapa extraordinaria termina, el pueblo experimenta las dificultades reales de la conducción gubernamental en circunstancias complejas, y la afluencia tiende a declinar en las elecciones subsiguientes. Además de este posible descenso inicial, la participación electoral puede oscilar en respuesta a factores coyunturales como el carisma de los distintos candidatos, la competitividad de la contienda electoral o la percepción de la relevancia de los temas sobre los que se decide.

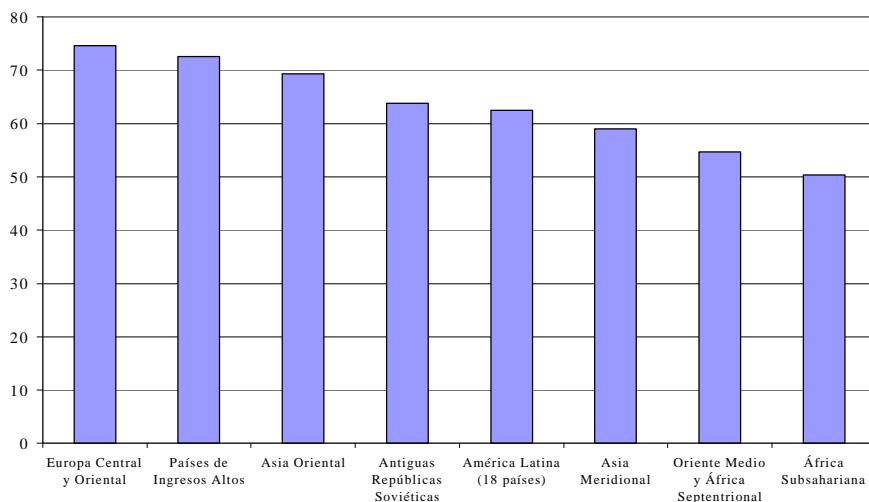
Las tendencias más sistémicas y duraderas en cuanto a la participación electoral pueden surgir de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes, en las instituciones representativas y en otras instituciones del gobierno. En consecuencia, las tendencias que registra la participación electoral en el largo plazo pueden interpretarse en cierta medida como el reflejo de cambios en la percepción de la opinión pública sobre el funcionamiento y desempeño del sistema democrático. Sin embargo, si en un país la afluencia a las urnas es escasa respecto del promedio regional, esto no indica, necesariamente, desconfianza en las instituciones democráticas. De modo que debemos evitar las generalizaciones fáciles pero erróneas.

Daniel Zovatto G.

V. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2000

¿Cómo se comparan los niveles de participación electoral en América Latina con los de otras regiones del mundo? El porcentaje promedio de la población en edad de votar que acudió a las urnas en las elecciones celebradas durante el período 1990-1995 en los dieciocho países que abarca este estudio fue de 62.5%. El gráfico 1 muestra que esta cifra es inferior a la registrada en Europa Central y Oriental, los países con alto nivel de ingreso o los del este asiático, donde el porcentaje supera el 70%. En los países de la antigua Unión Soviética el promedio es, en líneas generales, comparable con el de esta muestra. La participación electoral fue inferior en las tres regiones

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO, 1990-1995
(VOTOS TOTALES COMO PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR)



restantes: Asia Meridional, Medio Oriente y África Septentrional, y África Subsahariana.⁴

El promedio regional de afluencia a las urnas, sin embargo, esconde amplias variaciones entre los distintos países. El cuadro 2 muestra el porcentaje promedio de votantes empadronados y de la población en edad de votar que participó en las elecciones presidenciales celebradas en América Latina durante el período 1978-2000. En el caso de elecciones legislativas, se muestra el porcentaje de votantes empadronados que acudieron a votar. El promedio de participación en los comicios presidenciales respecto del total de votantes empadronados, oscila entre un porcentaje reducido (de 45% a 55% en Colombia, El Salvador y Guatemala) a uno alto, de alrededor de 90% en Chile y Uruguay. En cuanto a las elecciones legislativas, la participación electoral es algo menor en la mayoría de los países.

Cuando se considera un parámetro más significativo —la cantidad de votantes como proporción de la población en edad de votar— son pocos los países donde la fuerza electoral experimenta un cambio significativo. En Chile, donde el empadronamiento es opcional, el porcentaje de votantes es 10% más bajo respecto de la población en edad de votar que cuando se lo compara con el número de electores empadronados. La participación electoral de la población en edad de votar también es considerablemente baja en Perú, Bolivia, Paraguay, Guatemala y, en menor grado, en República Dominicana, Venezuela y Ecuador, países donde un número importante de ciudadanos no está empadronado. Cuando se utiliza como denominador la población en edad de votar en lugar del número de votantes registrados, Chile, Perú y Bolivia descienden por más de dos lugares en la clasificación regional y Costa Rica asciende tres lugares.

⁴ La posición relativa de estas regiones con respecto a la participación electoral no cambia de manera sustancial, varía sustancialmente si se limita la muestra de países a aquéllos cuyos sistemas políticos son razonablemente democráticos, de acuerdo con los indicadores de Freedom House.

Daniel Zovatto G.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA, 1978-2000

País	Elecciones presidenciales		Elecciones legislativas		
	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)	Participación electoral (% población en edad de votar)	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)
Chile	1989, 1993, 1997	92.0	80.3	1989, 1993, 1999	92.0
Uruguay	1984, 1989 1994, 1999	89.8	95.6	1984, 1989, 1994 1999	90.0
Argentina	1983, 1989 1995, 1999	83.6	81.9	1983, 1985, 1987 1989, 1991, 1993 1995, 1997, 1999	83.0
Brasil	1989, 1994, 1998	82.9	76.0	1986, 1990, 1994 1998	85.3
Nicaragua	1990, 1996	81.3	75.9	1990, 1996	81.7
Perú	1980, 1985, 1990 1995, 2000	80.9	67.8	1980, 1985, 1990 1995, 2000	73.4
Costa Rica	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	79.6	79.8	1978, 1982, 1986 1990, 1994, 1998	79.1
Panamá	1989, 1994, 1999	75.6	71.1	1994, 1999	74.0
Honduras	1981, 1985, 1989, 1993, 1997	74.7	70.9	1981, 1985, 1989 1993, 1997	72.3
Bolivia	1980, 1985, 1989, 1993, 1997	74.7	58.0	1980, 1985, 1989 1993, 1997	74.7
República Dominicana	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000	73.2	61.2	1978, 1982, 1986 1990, 1994, 1998	67.0
Venezuela	1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000	72.9	61.8	1978, 1983, 1988 1993, 1998, 2000	71.0
Ecuador	1978, 1984 1988, 1992 1996, 1998	72.7	61.7	1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998	69.4
Paraguay	1989, 1993, 1998	68.0	54.2	1989, 1993, 1998	65.5

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

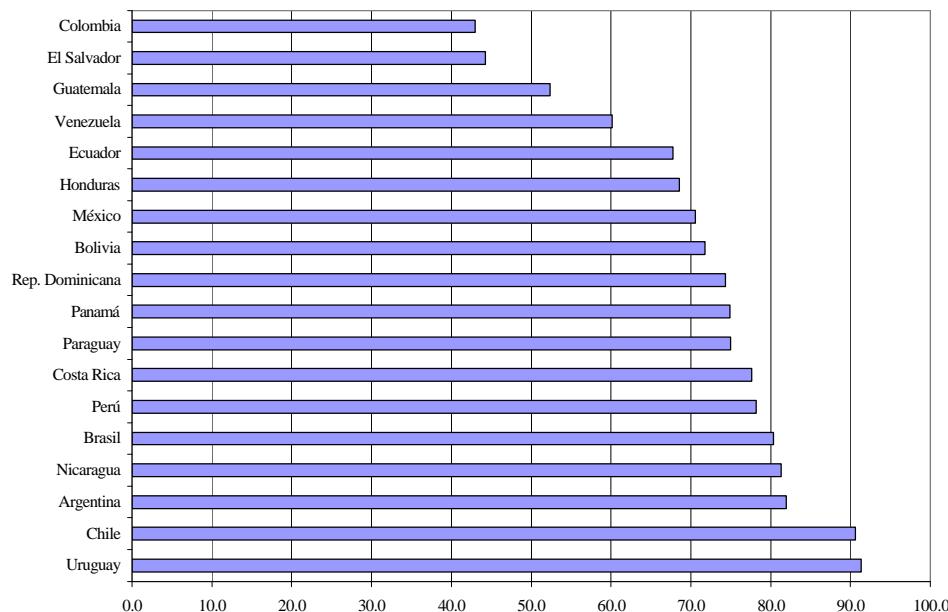
País	Elecciones presidenciales		Elecciones legislativas		
	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)	Participación electoral (% población en edad de votar)	Año electoral	Participación electoral (% votantes empadronados)
México	1982, 1988,	66.5	58.3	1982, 1985, 1988	65.0
Guatemala	1994, 2000 1985, 1990	56.6	41.4	1991, 1994, 1997 2000 1985, 1990, 1995	49.0 1995
El Salvador	1999 1989, 1994, 1999	47.7	41.9	1999 1988,1991, 1994 1997, 2000	50.2
Colombia	1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998	44.1	39.3	1978,1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998	41.1
Promedio AL		73.2	65.5		71.2

Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/ International IDEA, 2002. Cap. 3.

Si consideramos únicamente la década de los noventa (gráfico 2), en la mayoría de los países la afluencia a las urnas varía de 68% a 80% de los electores empadronados. Sin embargo, en cuatro países —Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela— la afluencia es de 60% o menos. Durante esa década, la afluencia a las urnas registró un promedio de más de 80% en Uruguay, Chile, Argentina, Nicaragua y Brasil. En general, esa cifra se ha mantenido también en Costa Rica, excepto en 1998, cuando descendió aproximadamente a 70%. El Salvador y Colombia registraron los niveles más bajos de participación electoral: menos de 45% de los electores empadronados ejercieron su voto.

Daniel Zovatto G.

GRÁFICO 2
PROMEDIO DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES.
DÉCADA 1990-2000
(VOTOS TOTALES COMO % DE LOS ELECTORES EMPADRONADOS)



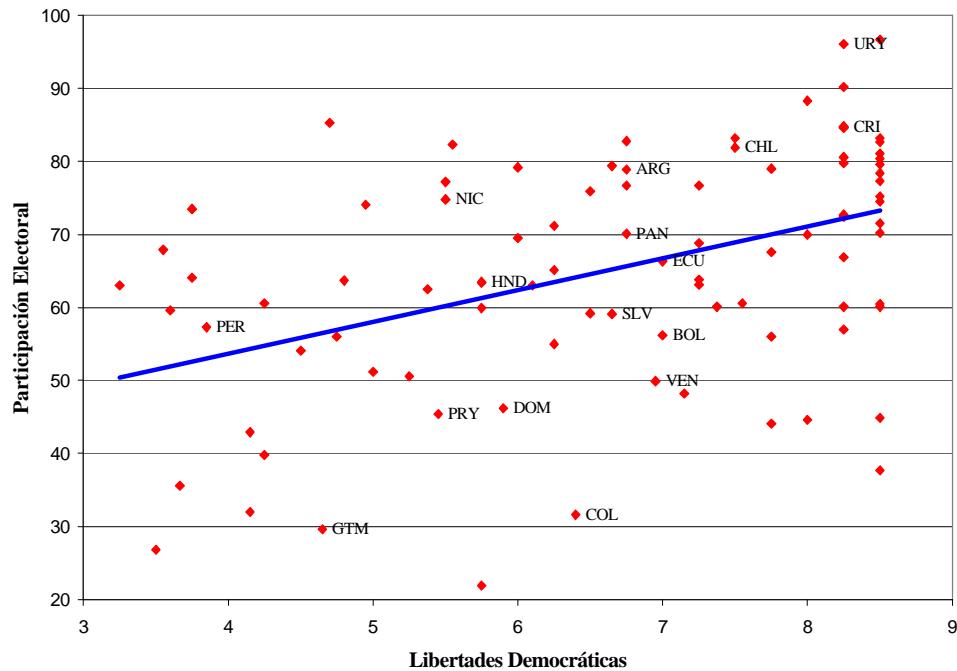
Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

Se aprecia fácilmente que, por sí mismas, las leyes sobre empadronamiento y votación no explican las variaciones en las cifras de participación electoral en América Latina. Aunque votar es obligatorio en todos los países —excepto en Colombia y Nicaragua— el rango en las cifras de afluencia de votantes es todavía amplio. Por un lado, en varios países, pese a las leyes vigentes, 40% de los electores registrados no acudieron a las votaciones; por el otro, el porcentaje de ciudadanos nicaragüenses que acudieron a las ur-

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

nas es el más alto (con excepción de tres de los países donde votar es realmente obligatorio), aunque la ley no los obliga a hacerlo.

GRÁFICO 3
RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
Y EL ÍNDICE DE LIBERTADES DEMOCRÁTICAS



Nota: Este gráfico relaciona, para cada país, el porcentaje promedio de la población en edad de elegir que votó en los comicios durante el período 1990-1995, el promedio de calificaciones de Freedom House en el ámbito de los derechos políticos y las libertades civiles (reclasificados en una escala de 1 a 10) y el indicador de democracia de Jagers y Gurr (1995) que aparece en la base de datos Polity III.

Fuente: Payne M. et al., *Democracies*.

Dos factores relacionados con el nivel de participación electoral, son el grado de protección de los derechos políticos y de las libertades civiles, y la percepción de la ciudadanía sobre la integridad del proceso electoral. Como se muestra en el gráfico 3, en los países don-

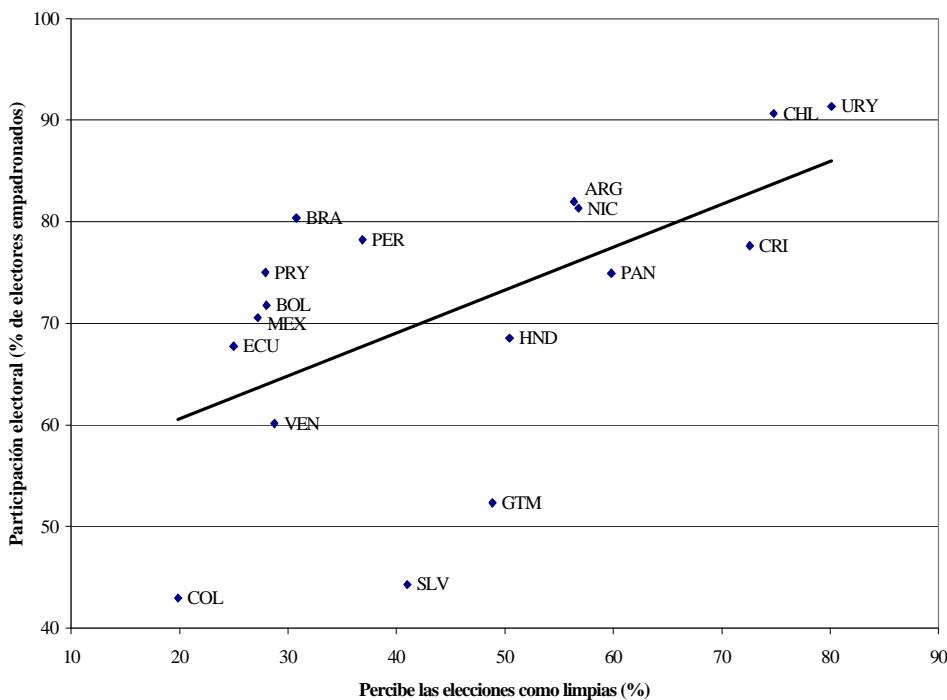
Daniel Zovatto G.

de existe un mayor respeto por las libertades democráticas, las cifras de afluencia a las urnas son más elevadas. Incluso cuando se consideran otros factores de control como los niveles de ingreso, la tasa de alfabetización y el grado de fragmentación etnolingüística, la influencia de la magnitud y profundidad de las libertades democráticas se mantiene firme.⁵ Aparentemente, entonces, la participación electoral estaría motivada por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizás la intensidad del respeto por los principios democráticos.

Los datos de los dieciocho países de América Latina que abarca este estudio muestran claramente que la participación en elecciones presidenciales (como porcentaje de los votantes empadronados) está asociada con la percepción del público sobre la integridad del proceso electoral (gráfico 4). Pese a los esfuerzos realizados en toda la región por reducir o eliminar el fraude de los procesos electorales, los ciudadanos de distintos países no están convencidos de que tales procesos sean lo suficientemente limpios y justos. La asociación de este factor con la participación electoral sugiere que la adopción de medidas para fortalecer la confianza del público en las elecciones podría traducirse en un aumento de la participación electoral.

⁵ El índice de libertades democráticas sigue siendo de importancia estadística cuando en el análisis de regresión se incluye como variable cualquier combinación del PIB per cápita no tienen importancia estadística, mientras que la tasa de alfabetización y el índice de libertades democráticas sí la tienen. La asociación entre el índice de libertades democráticas y el nivel de participación electoral tiene más importancia desde el punto de vista estadístico cuando los países menos libres (clasificados con un índice inferior a 3) se excluyen del análisis. Este hallazgo coincide con la hipótesis de que un mayor ámbito de libertades democráticas estimula la participación electoral. En el caso de los regímenes autoritarios y altamente restrictivos, podría esperarse que los ciudadanos participen en proporciones importantes pese a la ausencia de una competencia real y de un debate político, ya que es más probable que el abstencionismo sea gravemente penalizado y se ejerza coacción más directa sobre el voto.

GRÁFICO 4
RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES Y LA PERCEPCIÓN
DE LA INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL



Nota: El porcentaje que percibe las elecciones como “limpias” es el promedio de las respuestas obtenidas en cada país en las encuestas de opinión de Latinobarómetro del periodo 1999/2000.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

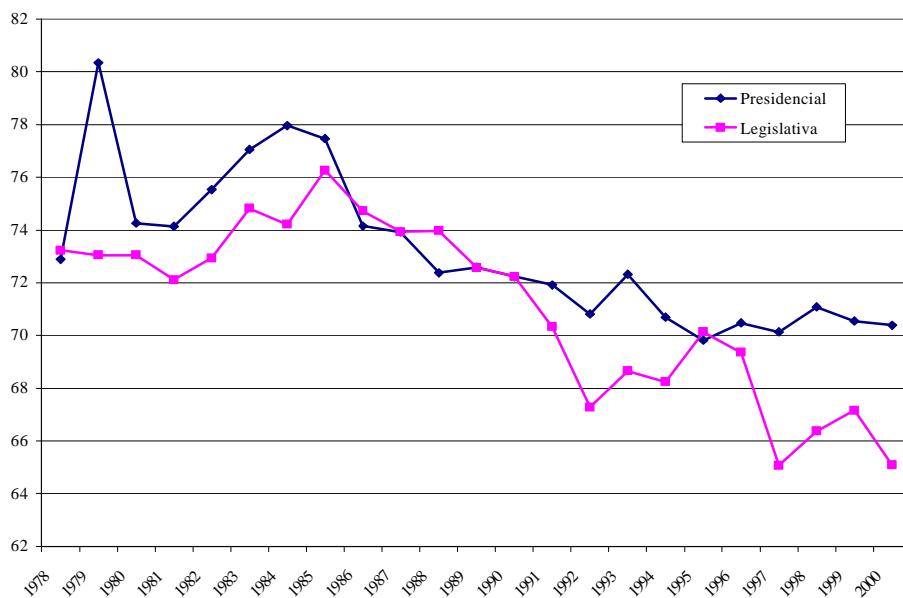
VI. TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de la participación electoral en América Latina durante las últimas dos décadas? ¿Existe una tendencia, ascendente o descendente, clara y continua? En el gráfico 5 se determina el promedio de afluencia a las urnas para los dieciocho países estudiados, durante las elecciones presidenciales

Daniel Zovatto G.

y legislativas celebradas entre 1978 y 2000. Dado que en la mayoría de estos países las elecciones se realizan cada cuatro o cinco años, el valor de la afluencia para una elección se incluye en el cómputo del promedio regional para un período de cuatro años, a saber: el año anterior a la elección, el año de la elección misma y los dos años posteriores. De esta forma, el promedio de afluencia a las urnas para la región no se distorsiona por las diferencias entre los conjuntos de países considerados en el promedio de cada año.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN AMÉRICA LATINA, 1978-2000
(PORCENTAJE DE ELECTORES EMPADRONADOS)



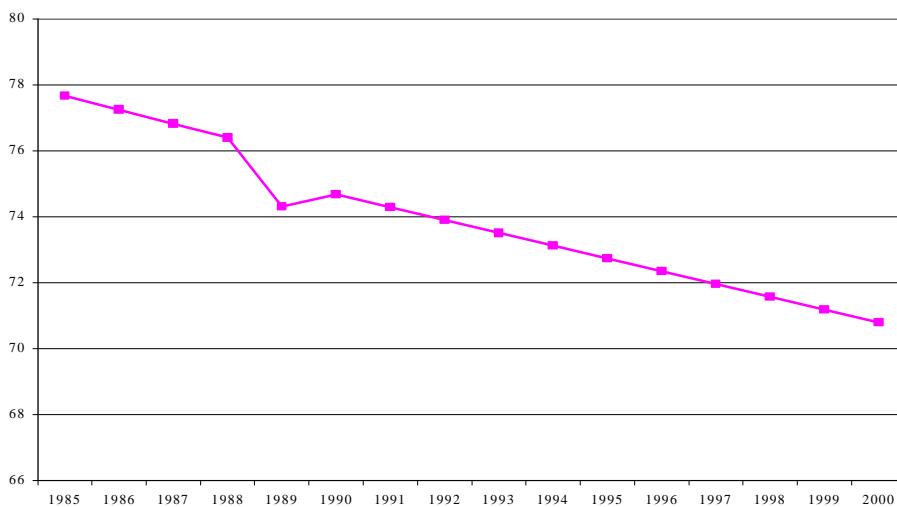
Nota: El promedio regional para un año determinado incluye el número de votantes de los países calificados en ese momento como “democráticos”. Las elecciones consideradas son las mismas del cuadro 2.

Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

El gráfico 6 muestra la tendencia que registran las cifras promedio de afluencia a las urnas de manera algo más rigurosa. Primero se estima la tendencia lineal para cada país, que determina los valores “pronosticados” para cada año del estudio. Esos valores se obtienen estadísticamente a partir de datos reales; por último, a partir de los valores pronosticados se calcula un promedio regional.

GRÁFICO 6
TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL DURANTE
ELECCIONES PRESIDENCIALES, 1985-2000
(PORCENTAJE PROMEDIO PARA CADA AÑO
A PARTIR DE VALORES PRONOSTICADOS)



Nota: Para cada país se utilizó un procedimiento de regresión por cuadrados mínimos, a fin de estimar una línea de tendencia ajustada a partir de los valores históricos de afluencia a las urnas. El promedio regional trazado en el gráfico fue calculado a partir de las estimaciones anuales de cada país.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002. Cap. 3.

Daniel Zovatto G.

Los gráficos 5 y 6 muestran una tendencia descendente definida, aunque no drástica, en la participación electoral. No obstante, es importante interpretar cuidadosamente estos gráficos, ya que las líneas de tendencia pueden captar dos tipos de desarrollo. Por una parte, reflejan el promedio de los cambios ocurridos dentro de los países a lo largo del tiempo; si éste fuera el único factor a considerar, una tendencia descendente señalaría una merma inequívoca del número de votantes en la mayoría de los países de la región. Pero, por otra parte, las líneas reflejan los efectos que tiene en el promedio regional la inclusión gradual de países nuevos en la muestra del estudio, en los que anteriormente no se realizaron elecciones o donde la democracia no estaba lo suficientemente consolidada como para ser incluidos en el mismo.

A partir de 1985, catorce de los dieciocho países estudiados se consideraron “democráticos” y por lo tanto se incluyen en el cálculo del promedio regional. El gráfico 5 muestra que el promedio de afluencia a las urnas en las elecciones presidenciales cayó de 77% a 70%. En los comicios legislativos, la baja fue algo más pronunciada —de 11%— y pasó de 76% a 65%. Desde cualquier punto de vista, esta tendencia combinada —si bien significativa— no es aún motivo de gran alarma. El porcentaje promedio de afluencia a las urnas —respecto del número de empadronados para los comicios presidenciales— se mantiene considerablemente constante desde 1991, con cifras que fluctúan entre 70% y 72%, lo que concuerda con esa evaluación favorable.

El gráfico 6 señala el promedio de los valores estimados (pronosticados) para la participación electoral en cada país. El gráfico muestra una tendencia similar en dirección y magnitud.⁶ El promedio de los valores estimados se redujo aproximadamente de 78% en 1985 a 71% en el año 2000.

De acuerdo con el razonamiento anterior, es posible que la tendencia descendente que muestran estos gráficos no sea el reflejo de

⁶ Para cada país se calculó una línea de regresión ajustada a partir de los valores históricos de la participación electoral. A partir de la ecuación que describe la línea de mejor ajuste, se calcularon los valores estimados para cada año, incluyendo los años en que no se celebraron elecciones. Esta tendencia es más estable que la tendencia real, ya que se asume un ajuste lineal cuando existe la posibilidad de que los valores reales de afluencia a las urnas no sigan ese patrón.

una baja general del número de votantes en la mayoría de los países de la región. El descenso del promedio regional podría ser, más bien, producto de la inclusión gradual, a partir de 1985, de cuatro países adicionales caracterizados por una participación electoral más reducida que los catorce países incluidos antes de esa fecha. En ese caso, es probable que la participación se haya mantenido constante durante el período en la mayoría de los países. El único cambio sería la composición de la muestra.

No obstante, un análisis más cuidadoso indica que la tendencia descendente, en efecto, refleja una disminución en el número de electores que acudieron a votar en los países de la región. La cifra promedio de afluencia a las urnas para los cuatro países agregados a la muestra después de 1985 es en todo caso mayor que la de los catorce países estudiados hasta ese momento, de forma que, en promedio, la merma en la participación electoral podría ser de poco más de 7%.

¿Qué proporción de este descenso se debe al efecto postransición electoral ya analizado? Podría esperarse que la afluencia a las urnas sea extraordinariamente alta durante la elección inaugural de un sistema democrático. La mayoría de los países incluidos en el estudio experimentaron la transición de un régimen autoritario a uno democrático en el transcurso del período, por lo que el descenso total podría ser producto de la merma de cada país, a partir de una afluencia inicial a las urnas inusualmente elevada. No obstante, los datos no respaldan esta posibilidad: en promedio, el índice de participación electoral en elecciones presidenciales inaugurales difiere apenas en 1% del de la elección subsiguiente, por lo que la disminución no puede atribuirse sólo a este efecto.

Como siempre, sin embargo, la línea de la tendencia combinada esconde patrones muy divergentes en los distintos países de América Latina. Los datos de cada país no concuerdan exactamente con la tendencia regional de descenso paulatino. Algunos muestran mermas o incrementos inequívocos en los porcentajes de afluencia a las urnas, mientras que otros muestran una estabilidad relativa y ascensos y descensos imprevisibles (cuadro 3).

Durante el período, la afluencia de los votantes a las urnas registró un claro descenso en Venezuela, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Brasil. De estos países, Venezuela, Ecuador y El Salvador mostraron las caídas más pronunciadas. En Venezuela

Daniel Zovatto G.

la, el porcentaje de votantes sobre el número de electores empadronados pasó aproximadamente de 87% en 1978 a 56% en 2000; en Ecuador el porcentaje disminuyó de 81% en 1979 a 64% en 1998; y en El Salvador descendió de 55% en 1989 a 39% en 2000. La complejidad de las papeletas para las elecciones legislativas brasileñas hizo que, hasta los comicios de 1998, se produjera una proporción en extremo elevada (alrededor de 30%) de votos nulos y votos en blanco. Con las mejoras aplicadas al sistema, en 1998 los electores emitieron 15% más de votos válidos a favor de algún partido o candidato, un aumento que compensaría la disminución del número de votos emitidos respecto de la cantidad de electores empadronados.

Además de estos seis países, en los que la tendencia en la afluencia a las urnas es sin lugar a dudas descendente, hay otros dos casos en los que la tendencia, si bien negativa, no es concluyente. En Costa Rica, el promedio de votantes se mantuvo estable en alrededor de 80% hasta las elecciones de 1998, cuando se redujo aproximadamente a 70%. En Nicaragua disminuyó 10% entre 1990 y 1996, si bien esa tendencia reflejó el aumento del número de electores empadronados en lugar de una disminución de la cantidad de votantes. De hecho, los datos de la última elección (2001) muestran un aumento en la participación electoral respecto del total de la población en condiciones de votar (de 76% a 80%). Otros países, como Argentina, Bolivia y Chile, también registran tendencias negativas relativamente menores. En el caso chileno, la cantidad de votantes cayó ligeramente de un nivel inicial extremadamente alto —de más de 94%— en 1990 a 90% aproximadamente, en 1999. En cuanto a Argentina, hubo una disminución de 86% a 82% en los años comprendidos entre 1983 y 1999. De manera similar, el porcentaje de bolivianos que emitieron su voto se redujo de alrededor de 74% en 1980 a 71% en 1997.

Sólo en tres países se observó una tendencia ascendente, aunque en ningún caso muy significativa. En Paraguay, el porcentaje de empadronados que emitió su voto aumentó espectacularmente: 54% en 1989 a 81% aproximadamente en 1998. Pero debido a que el número de electores que de hecho acudió a votar disminuyó entre 1989 y 1993, el aumento aparente observado entre las primeras dos elecciones democráticas se debió a que el padrón electoral uti-

lizado en los comicios de 1989 estaba “inflado” y, por lo tanto, el porcentaje de los empadronados que votó en los comicios de ese año fue en realidad superior al calculado (Riquelme y Riquelme, 1997). No obstante, hubo un aumento real en el porcentaje de participación electoral absoluta y relativa en las elecciones de 1993 y 1998, que pasó aproximadamente de 50% a 60% de la población en edad de votar. En República Dominicana, la participación electoral parece haber descendido entre 1978 y 1990, si bien aumentó de nuevo durante las tres siguientes elecciones presidenciales, hasta alcanzar un nivel superior al de 1978.⁷ La afluencia también registró un ascenso en Uruguay, al pasar de un 88% en 1984 a cerca de 92% en 1999.

En los cuatro países restantes que abarca el estudio no es posible establecer ninguna tendencia definida. En México y Colombia las cifras de participación electoral han aumentado y disminuido de manera errática; en Panamá el número de votantes se mantuvo relativamente constante durante más de tres elecciones. En cuanto a Perú, la tendencia descendente que se inició a partir de la segunda elección postransición de 1985 se invirtió en la justa electoral de 2000, cuando la afluencia a las urnas —que en 1995 había sido de 74%— se elevó hasta 83% aproximadamente. Sin embargo, la cifra es dudosa, ya que los resultados de esta elección fueron sumamente discutidos por la oposición y por los observadores internacionales. Además, en especial durante las elecciones legislativas de 1995 y la segunda ronda de elecciones presidenciales realizadas en 2000, se registró una cantidad importante de votos inválidos o votos nulos. Si bien la cantidad de votantes fue similar, un porcentaje especialmente elevado (31% en las elecciones legislativas de 1995) no especificó su preferencia o anuló su voto.

De este modo, considerando todos los países estudiados —incluso aquellos donde la tendencia no es muy significativa o de largo plazo—se observa un descenso en la participación electoral en 11 países y un ascenso en tres países. En los cuatro países restantes no se puede distinguir una tendencia clara (cuadro 3).

⁷ La drástica caída en las cifras de participación electoral de las elecciones legislativas de 1998 puede atribuirse a que no se realizaron simultáneamente con las elecciones presidenciales de principios de ese año.

Daniel Zovatto G.

CUADRO 3
TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL
EN ELECCIONES PRESIDENCIALES.
AMÉRICA LATINA, 1978-2000

País	Participación Promedio (%votantes empadronados)	Pendiente de la línea de tendencia	Descripción de la tendencia
El Salvador	47.76	-1.61	Clara, acentuadamente negativa
Venezuela	72.85	-1.54	Clara, acentuadamente negativa
Guatemala	56.57	-1.24	Clara, acentuadamente negativa
Brasil	82.93	-1.07	Clara, acentuadamente negativa
Honduras	74.71	-0.82	Relativamente clara, negativa
Ecuador	72.67	-0.77	Relativamente clara, negativa
Nicaragua	81.31	-1.64	Un ascenso en términos del porcentaje de la población elegible de votar
Chile	92.00	-0.46	Negativa relativamente pequeña, a partir de nivel inicial muy alto.
Costa Rica	79.61		Caidas durante las últimas dos elecciones
Bolivia	74.69	-0.35	Clara, negativa pero relativamente reducida
Argentina	83.58	-0.28	Clara, negativa pero relativamente reducida
Uruguay	89.81	0.26	Positiva, relativamente pequeña
Rep. Dominicana	73.29	0.31	Ambigua, ligeramente ascendente
Paraguay	68.01	2.92	Ascendente durante las elecciones más recientes
Colombia	44.12		No existe una tendencia clara
México	66.54		No existe una tendencia clara
Panamá	75.56		No existe una tendencia clara
Perú	80.86		Ambigua; si los datos son correctos, la tendencia negativa se revirtió en las elecciones más recientes

Nota: Para el cálculo del promedio para el período y de la pendiente se consideraron sólo las elecciones realizadas en cada país durante el período “democrático”.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, BID / International IDEA, 2002, Cap. 3.

VII. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN 2001-2002

a. Elecciones presidenciales

En los años 2001 y 2002, ocho países de la región celebraron elecciones presidenciales (Perú, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador). La tendencia a la participación en estos países, excluyendo a Nicaragua,⁸ giró en promedio alrededor del 70%, muy similar al registrado de América Latina para el período 1978-2000 (73.2%).

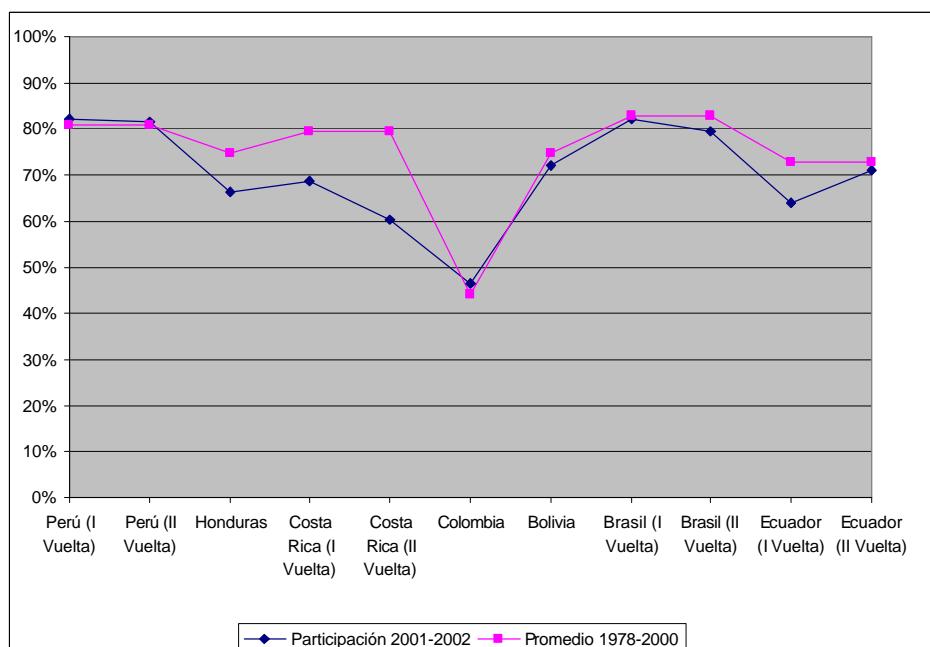
Si se comparan los datos individuales, por país, con relación al último proceso electoral celebrado, se advierte que no ha habido cambios drásticos en los niveles de participación, con excepción del caso de Costa Rica, en donde en la segunda ronda electoral de las elecciones del 2002 se presentó una disminución en la participación electoral de un 10% con respecto a la elección anterior (1998). Otros países como Perú, Honduras, Colombia y Brasil, mantienen índices de participación electoral muy similares al proceso electoral precedente. Debe destacarse que Colombia se mantiene como el país con la más alta abstención en la región (53.5%).

Al efectuar la comparación con relación al promedio del período 1978-2000, se observa claramente el comportamiento decreciente en la participación electoral en Costa Rica (11% y 19% debajo del promedio), Honduras (8.3%), Bolivia (2.6%), y Ecuador (9% y 1.5% menos que el promedio); una tendencia levemente creciente en Perú y Colombia (7% y 2% respectivamente), y un comportamiento similar en Brasil, en donde el promedio de participación se ha mantenido en un 82% (gráfico 7).

⁸ Pese a que ha pasado más de un año de la celebración de las elecciones (4 de noviembre de 2000), aún el Consejo Supremo Electoral no ha publicado datos oficiales sobre la participación electoral en estos comicios.

Daniel Zovatto G.

GRÁFICO 7
COMPARACIÓN POR PAÍS DE LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES
PRESIDENCIALES 2001-2002
CON RESPECTO AL PROMEDIO 1978-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

b. Elecciones parlamentarias

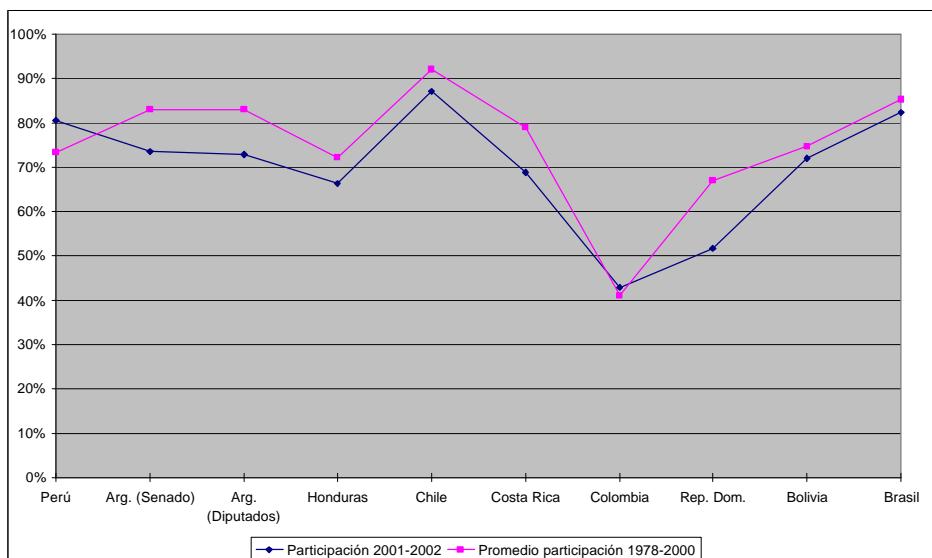
En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Perú y República Dominicana, se realizaron elecciones legislativas durante el período 2001-2002.⁹ Al observar los datos de participación electoral de estos países, destacan Colombia y República Dominicana como los que presentan menor nivel de participación electoral, con índices de 42.9% y 51.6% respectivamente.

⁹ Al elaborar este artículo no estaban disponibles los datos de participación nacional de las elecciones parlamentarias de Ecuador 2002, por lo que no se incluyen en el análisis.

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

Al comparar la participación en 2001-2002 con el promedio registrado para el período 1978-2000, los resultados muestran un mayor descenso en la participación electoral en República Dominicana, con un 12%, y en Argentina y Costa Rica, ambos países con un 10%. Se observa también una recuperación positiva en Perú de un 7%. No obstante, al tomar la región en conjunto, no se observa una significativa diferencia entre la participación promedio registrada en los procesos de 2001-2002 (68%) y la del período 1978-2000 (65.5%). El comportamiento de cada país se muestra en el gráfico 8, se destaca nuevamente Colombia como el país con más baja participación electoral en elecciones parlamentarias.

GRÁFICO 8
COMPARACIÓN POR PAÍS DE LA PARTICIPACIÓN
EN ELECCIONES PARLAMENTARIAS 2001-2002
CON RESPECTO AL PROMEDIO 1978-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

Daniel Zovatto G.

Como señalamos al inicio de este trabajo, para tratar de comprender el comportamiento electoral en Latinoamérica, es obligado introducir matices y distinciones en lo referente al comportamiento electoral en cada país de la región. En este sentido, se hace necesario un análisis más profundo de los aspectos motivacionales, estructurales, socioeconómicos, políticos y culturales que influyen en el abstencionismo en una coyuntura histórica dada.

Así, cabe destacar, para el análisis de los años 2001-2002, los casos de Costa Rica y Argentina. En el primer país, no obstante ser considerado como una democracia consolidada (y no una de transición), el debilitamiento de la credibilidad ciudadana en instituciones, partidos y dirigencias acabó por erosionar el sistema de partidos, desembocando en problemas más profundos de estabilidad, gobernabilidad y participación. Las elecciones de 2002 marcaron un cambio histórico en la composición de las fuerzas políticas del país, y mostraron los efectos del cansancio de la ciudadanía con los partidos políticos tradicionales y con la política en general.

Argentina, por su parte, parece reflejar en las urnas los efectos de una crisis económica que ahoga al país, y el correspondiente descontento con la dirigencia política. Si se considera que en Argentina el voto es obligatorio y se especifican sanciones para el que no acuda a votar, podría pensarse que la participación electoral podría ser incluso inferior si no mediase esta coacción legal. Asimismo, hay que considerar que las cifras de votos nulos y en blanco fueron muy elevadas (21.89% en conjunto), lo que incide negativamente en la participación.

En suma, podemos decir que, en términos generales, se observa que la participación electoral en los procesos electorales celebrados en este período,¹⁰ con las señaladas excepciones de Costa Rica, Argentina y República Dominicana, mantiene un comportamiento similar al registrado, en promedio, en el período 1978-2000.

VIII. CONCLUSIONES

Como se desprende de los datos comparados, resulta claro que el comportamiento electoral presenta variaciones muy importantes, por

¹⁰ Los datos por país se presentan en el Anexo.

regiones y países, y dependiendo de la coyuntura histórica específica en particular. En ese sentido pareciera pertinente hacer una primera precisión, en el sentido que, para profundizar en las causas y condiciones del desarrollo o retramiento de la participación electoral en cada país, se hace necesaria una investigación más amplia, que comprenda una serie de estudios de casos.

Este artículo pretende, sin embargo, presentar un análisis regional de la participación electoral. En este nivel del análisis, se destacan los siguientes hallazgos.

Aunque el nivel de participación electoral puede guardar relación con el nivel e intensidad de la participación política en términos más generales, ambos factores no van necesariamente de la mano. Podemos decir que, en promedio, más de 62% de los ciudadanos con derecho a elegir a sus representantes votan en las elecciones nacionales más importantes. De acuerdo con el criterio que se adopte para la comparación (¿con qué países o conjuntos de países se compara? y ¿en qué período?), el porcentaje de participación electoral se considerará alto, moderado o bajo.

En términos absolutos, el hecho de que por lo común casi 40% de la población en edad de votar se abstenga de participar en un proceso tan fundamental para el funcionamiento del sistema democrático sugeriría que hay una deficiencia sustancial en las democracias de América Latina. Sin embargo, si se toma en cuenta que una proporción mucho más reducida de ciudadanos ejerce su voto en democracias estables y aparentemente exitosas, como la estadounidense (50%) y la suiza (45%), este hecho por sí solo no sería motivo de gran preocupación. En relación con otras regiones, los niveles de participación electoral de América Latina ocupan más o menos un lugar intermedio: por debajo de Europa Occidental y Europa Central, pero por encima de las regiones más pobres y menos democráticas de África Subsahariana, el Medio Oriente, África Septentrional y Asia Meridional. Si se toma como parámetro el nivel de participación electoral en las democracias maduras, entonces los sistemas latinoamericanos resultan deficitarios y requerirían de mayores niveles de votación.

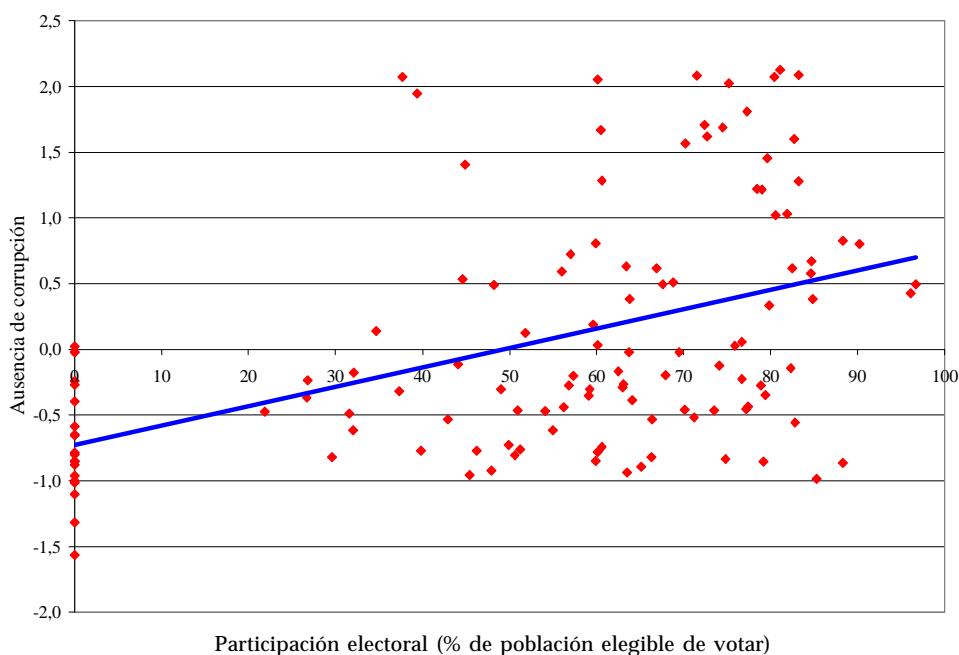
Una participación política más extensiva e intensiva podría fortalecer la integridad de la representación, mejorar la eficiencia gubernamental y atenuar la corrupción. El nivel de afluencia de los electores a las urnas probablemente corresponda, hasta cierto punto,

Daniel Zovatto G.

a una mayor participación política, en el sentido más amplio de la noción. En la medida en que esto sea así, el logro de cifras más altas de afluencia se relacionaría con estos otros resultados positivos. El análisis de los datos internacionales disponibles sugiere que la participación electoral está asociada, al menos en alguna medida, con la ausencia de corrupción y un mejor desempeño gubernamental (gráficos 9a y 9b). Esta relación se fortalece si además se toma en cuenta el respeto por las libertades democráticas, así como la información política —o capacidad inquisitiva— de los ciudadanos (Adserà, Boix y Payne, 2000).

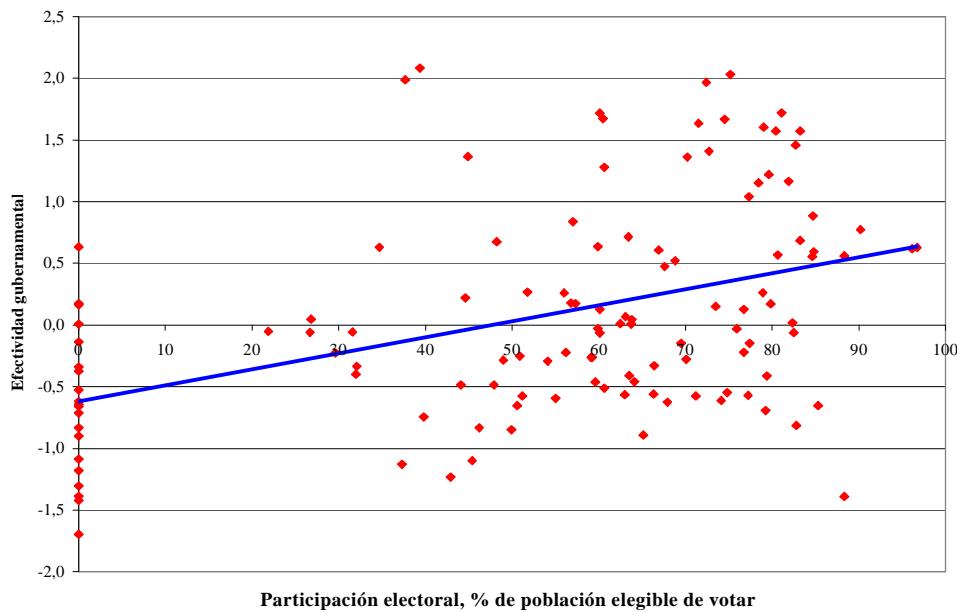
**GRÁFICO 9. RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL
Y DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL**

**A. RELACIÓN ENTRE PARTICIPACIÓN ELECTORAL
Y AUSENCIA DE CORRUPCIÓN**



Fuente: Payne M. et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

B. RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL Y LA EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL



Fuentes: Datos sobre la ausencia de corrupción y eficacia de la gestión gubernamental tomados de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (1999a y 1999b); datos sobre participación electoral de International IDEA (1997).

Nota: En los gráficos 9a y 9b se considera que en los países que obtuvieron un puntaje promedio de 2.5 o inferior (en escala invertida) según la clasificación de Freedom House para los derechos políticos y las libertades civiles (catalogados como "no libres") la participación electoral es igual a cero. Se asume que en los países donde las libertades democráticas son mínimas la participación electoral no tiene valor, desde el punto de vista de que existe una dirigencia que controla el proceso. En el mejor de los casos, un nivel alto de participación electoral podría reflejar una mayor capacidad coercitiva de parte de la dirigencia política.

Fuente: Payne M. et al. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. BID/International IDEA, 2002, Cap. 3.

En América Latina la participación electoral varía considerablemente entre uno y otro país. En siete naciones, a saber, Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Nicaragua, Perú y Costa Rica, el porcentaje de los electores empadronados que participan de las vota-

Daniel Zovatto G.

ciones ha sido cercano o superior a 80%. En otros tres países, un promedio inferior a 60% de los ciudadanos empadronados ejercen su derecho al voto (Guatemala, El Salvador y Colombia), mientras que en los restantes ocho países (Panamá, Honduras, Bolivia, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Paraguay y México) el promedio de los votantes ha oscilado entre 65% y 80%.

Si bien el nivel de participación electoral en toda la región ha experimentado una reducción desde mediados de la década de 1980, ésta parece haberse estabilizado en los últimos tiempos. En términos generales, el descenso se manifiesta en once países (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras, Ecuador, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Bolivia y Argentina); en seis de ellos es significativo (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras y Ecuador) y especialmente pronunciado en cuatro de ellos (El Salvador, Venezuela, Guatemala y Brasil). Sólo en tres países (Uruguay, República Dominicana y Paraguay) se observa una tendencia al menos ligeramente positiva, pues en el resto los cambios son menores o el patrón de cambios es más bien ambiguo.

Es importante señalar que los datos aportados parecen corroborar que no existe una traslación automática del descontento y desconfianza populares contra los partidos y las dirigencias políticas, que reiteradamente revelan las encuestas, a conductas electorales abstencionistas. Esto puede o no darse, obedeciendo, al parecer, a circunstancias políticas asociadas al papel de los medios de comunicación colectiva, la cultura política y los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar o no nuevos canales de participación.

Otro aspecto que conviene subrayar, es que, en términos generales, no se puede afirmar con certeza que el descontento social con los problemas socioeconómicos de la región y las políticas de reestructuración y reforma del Estado que se han aplicado hayan por sí mismos originado una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados lucen muy diferentes, según se trate de uno u otro país. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la herencia institucional juega también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo, e incluso ciertos incrementos en la participación electoral, pueden resultar irrelevantes en unos casos, y ser espe-

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

cialmente graves y significativos en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto. Ciertamente, fenómenos sociales irrelevantes para el comportamiento político en una sociedad, pueden ser determinantes en otras, y así sucesivamente.

En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación, pero tampoco a una creciente legitimidad de la democracia. Si bien la tendencia del promedio regional no indica problemas serios, el marcado descenso en varios países parece reflejar un mayor desencanto con la vida política democrática. En algunos casos, la crisis de legitimidad ha derivado en inestabilidad política, en el ascenso al poder de dirigentes ajenos al mundo de la política, en el virtual derrumbamiento del sistema de partidos, o en cambios constitucionales importantes. La baja participación, en cualquier caso, sería entonces un síntoma de dolencias más profundas propias del sistema, de las condiciones de la transición y de la capacidad de conducción de las élites políticas dirigentes.

Es claro, en cualquier caso, que existe un problema y debe ser afrontado. Se trata de una fuente de preocupación y cuestionamiento que tiene que ver con la calidad de la representación política. Las debilidades en este campo parecen conducir a un incremento importante del abstencionismo, mientras que por otro lado, generan fenómenos como el del *recién llegado*, el *tránsfuga electoral* o el *movimentismo político*. Si ese patrón se extendiera, en el futuro podría implicar problemas para la consolidación de la democracia en un número importante de países de América Latina.

Daniel Zovatto G.

BIBLIOGRAFÍA

Adserà, Alícia, Carles Boix y Mark Payne. *Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government*. Documento mimeográfico, serie, No. 438. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación. Washington, D.C., 2000.

Almond, Gabriel and Sidney Verba. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown, 1965.

Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (editores), *The Civic Culture Revisited*. Boston. Little, Brown, 1980.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press, 2000.

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*, San José. Capel, 1989.

Cerdas, Rodolfo. *Participación Electoral en América Latina*. San José. Edición mimeografiada, 2001.

Heywood, Andrew. *Politics*. London. Macmillan Press, 1997.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. San José. IIDH/Capel, 2000.

International IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm. International IDEA, 1997a.

Jackman, Robert. "Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies" *American Political Science Review*. vol. 81, junio, 1987.

Jaggers, Keith y Ted Robert Gurr. "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data" *Journal of Peace Research*. No. 4, vol. 32, 1995.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. *Aggregating Governance Indicators*. Washington. The World Bank, 1999a.

La participación electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón. *Governance Matters*. Washington. The World Bank, 1999b.

Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana, 1996-2001. Santiago. Chile.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y Pippa Norris (editores). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London. Sage, 1996.

Lupia, Arthur y Mathew D. McCubbins. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge. Cambridge University Press, 1998.

Milbrath, Lester W., *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago. Rand McNally, 1977.

Nie, Norman and Sidney Verba. "Political Participation", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (editores), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley, 1975.

Payne, J. Mark, et al. *Democracies in Development: Politics and reform in Latin America*, New York. Banco Interamericano de Desarrollo/ International IDEA, 2002.

Powell, G. Bingham, Jr., "Voting Turnout in Thirty Democracies: Partisan, Legal and Socio-Economic Influences", en Richard Rose (editor), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. London. Sage, Ltd., 1980.

— "American Voter Turnout in Comparative Perspective". *American Political Science Review*. Vol. 80, New York. Cambridge University Press, marzo 1986.

Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York. Simon & Schuster, 2000.

Riquelme, Marcial A. y Jorge G. Riquelme. "Political Parties", en Peter Lambert y Andrew Nickson (editores), *The Transition to Democracy in Paraguay*. New York. St. Martin's Press, 1997.

Verba, Sidney, Norman H. Nie, Jae-On Kim, *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Beverly Hills. Sage Publications, 1971.

Daniel Zovatto G.

ANEXO

CUADRO 1 PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (2001-2002)

País	Fecha	Padrón Electoral	Participación		Abstención	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Perú (I vuelta)	Abril de 2001	14,898.435	12,264.349	82.3%	2,634.086	17.7%
Perú (II vuelta)	Junio de 2001	14,899.292	12,128.899	81.4%	2,770.393	18.6%
Honduras	Noviembre de 2001	3,437.454	2,281.095	66.4%	1,156.359	33.6%
Costa Rica (I vuelta)	Febrero de 2002	2,279.036	1,568.603	68.8%	710.433	31.2%
Costa Rica (II vuelta)	Abril de 2002	2,279.036	1,372.128	60.2%	906.908	39.8%
Colombia	Mayo de 2002	24,208.311	11,249.734	46.5%	12,958.577	53.5%
Bolivia	Junio de 2002	4,155.055	2,994.065	72.1%	1,160.990	27.9%
Brasil (I vuelta)	Octubre de 2002	115,254.113	94,780.545	82.2%	20,473.568	17.8%
Brasil (II vuelta)	Noviembre de 2002	115,254.113	91,590.537	79.5%	23,663.576	20.5%
Ecuador (I vuelta)	Octubre de 2002	8,154.425	5,206.686	63.9%	2,947.739	36.1%
Ecuador (II vuelta)	Noviembre de 2002	8,154.425	5,807.109	71.2%	2,347.316	28.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los organismos electorales.

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES
PARLAMENTARIAS EN AMÉRICA LATINA (2001-2002)

País	Fecha	Padrón Electoral	Participación		Abstención	
			Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Perú	Abril de 2001	14,898.435	11,987.641	80.5%	2,910.794	19.5%
Argentina (Senado)	Octubre de 2001	24,883.991	18,348.013	73.7%	6,535.978	26.3%
Argentina (Diputados)	Octubre de 2001	24,883.991	18,153.874	73.0%	6,730.117	27.0%
Honduras	Noviembre de 2001	3,437.454	2,279.366	66.3%	1,158.088	33.7%
Chile	Diciembre de 2001	8,075.446	7,034.292	87.1%	1,041.154	12.9%
Costa Rica	Febrero de 2002	2,279.708	1,569.401	68.8%	710.307	31.2%
Colombia	Marzo de 2002	23,998.685	10,297.405	42.9%	13,701.280	57.1%
República Dominicana	Mayo de 2002	4,594.941	2,371.691	51.6%	2,223.250	48.4%
Bolivia	Junio de 2002	4,155.055	2,994.065	72.1%	1,160.990	27.9%
Brasil	Octubre de 2002	115,184.176	94,741.583	82.3%	20,442.593	17.7%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por los organismos electorales.

Esta obra se imprimió en enero de 2006
en la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
ubicada en el edificio 'Anexo' de Carlota Armero núm. 5000,
Col. CTM Culhuacán, C.P. 04480, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,000 ejemplares