



ORGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

sumario

presentación

Manuel Arturo García Urrutia Martínez

4

• institucionalidad y democracia

institucionalidad

democrática y administración electoral

Javier Santiago Castillo

8

el sistema

político mexicano y la construcción de confianza

Homero Ramos Gloria

14

instituciones

electorales:

legitimidad, eficiencia social, gobernabilidad y perdurabilidad democrática

José María Pulido Valdovinos y

José Antonio Elvira de la Torres

22

autonomía

constitucional de los órganos electorales locales en México
su fortalecimiento y consolidación

W. Humberto Vázquez Rubio

31

.. educación cívica y participación ciudadana

participación

política y educación cívica:

expectativa ciudadana y gobernabilidad

Antonio Alanís Huerta

40

mujer,

política, y poder

Dulce Olivia Fosado Martínez

48

la ludoteca

cívica infantil (LUCI):

la construcción de un proyecto de formación integral ciudadana

Rosa María Mirón Lince

53

... financiamiento a partidos políticos

el financiamiento

de los partidos políticos

Ma. Luisa Farrera Paniagua

64

.... análisis político y democracia

la participación

social en la práctica democrática

F.G. Marín

82

ética y

política:

la verdadera cara de la política

Julio Santoyo Guerrero

92

presentación

La Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) ha decidido generar un espacio de estudio, análisis e intercambio compartido con todos aquellos que estamos interesados en temas electorales y, más ampliamente, en el desarrollo y consolidación del proceso democrático que vive nuestro país desde hace poco menos de quince años, si consideramos la elección presidencial de 1988 como un referente del escaso valor y respeto que nuestro sistema político daba al voto ciudadano.

Hoy, las continuas y graduales -para muchos demasiado lentas- reformas legales que se han venido haciendo en materia electoral, desde 1990, a nivel federal y estatal, han permitido avanzar en el establecimiento de instituciones cada vez más confiables en lo que hace a la organización de elecciones y el respeto, en los hechos, al voto.

El fortalecimiento de los Tribunales Electorales también ha sido un factor importante para dar más certeza y legalidad a los resultados electorales. La creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), ligada a la Procuraduría Ge-

neral de la República (PGR), buscá, asimismo, identificar y tipificar las prácticas viciadas más comunes para torcer la voluntad popular -la naturaleza universal, libre y secreta del voto- a fin de inhibir y sancionar su utilización por parte de autoridades electorales, del gobierno, los propios partidos y cualquier persona. Sin embargo, pese a que su institución ha sido positiva, no deja de reconocerse la necesidad de fortalecer sus facultades legales a fin de que pueda ser más eficaz y eficiente en el desempeño de las responsabilidades que le corresponden en materia electoral.

El sistema de partidos que caracteriza nuestra institucionalidad política da fe de que la pluralidad ha llegado para quedarse, pero también de que necesita arraigarse y hacerse más representativa socialmente. Los partidos deben dar cuenta a la gente de sus propuestas, de sus actos, de sus finanzas, de su relación con el Estado y la ciudadanía; ese es aún un paso pendiente.

El recuento institucional trata, en suma, de hacer patente los logros que se han venido dando en los niveles estatales y federales en lo que hace a los procesos electorales, para reconocer lo avanzado,

pero también lo que falta por hacer.

Quizá el Instituto Federal Electoral (IFE) ha ganado presencia en lo que se refiere a su autonomía frente al Estado, quizá en muchas entidades esta es una lucha que aún está librándose; quizá, también, las viejas y descaradas prácticas de coacción del voto se han aislado y reducido, pero han aparecido otras más desafiantes, relacionadas, por ejemplo, con el uso de recursos y programas públicos o el uso parcial de los medios de comunicación para apoyar una opción política determinada. En fin, las reformas electorales tienen que moverse a nuevos retos del entramado electoral; retos llamados de segunda generación.

Ahora son, sin duda, la equidad de la competencia, la transparencia y la rendición de cuentas, temas centrales de nuestro proceso democrático. Esto no quiere decir que ya los vicios del pasado se han desterrado y ahora todo lo que sucede es inédito, no. Estamos viviendo prácticas del pasado que no terminan por irse, pero sobre todo, nuevos hechos, derivados de la génesis de una nueva cultura democrática, a los que debemos entender y darles atención.

Este no es un diagnóstico exhaustivo de la cuestión electoral hoy, pero sí intenta ser una provocación para ocupar este espacio y, en sus páginas, dar cuenta de lo que vamos atestiguando. Aquí cada uno es responsable de sus opiniones, pero al IEM, y en específico a nuestra Comisión, nos interesa abrir cauce a las distintas expresiones de la sociedad de la que somos parte. Así empezamos, así hacemos, también, educación cívica, otra

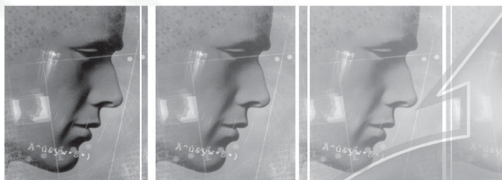
vertiente a fortalecer en materia político-electoral.

En este primer número hemos agrupado artículos a partir de cuatro ejes: institucionalidad y democracia; educación cívica y participación ciudadana; financiamiento a partidos políticos; análisis político y democracia. A los participantes de este primer número algunos de ellos Consejeros y Funcionarios de Institutos Electorales Estatales hermanos, nuestro agradecimiento por compartir.

Finalmente, queremos reiterar nuestra invitación, a los amigos interesados en los temas político-electorales y la democracia, a ocupar este espacio, *Expresiones*, con sus aportes a fin de que podamos cumplir nuestro cometido.

Manuel Arturo García Urrutia Martínez

Presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica



Javier Santiago Castillo



Homero Ramos Gloria



**José María Pulido Valdovinos y
José Antonio Elvira de la Torres**



W. Humberto Vázquez Rubio





ORGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

- **institucionalidad y**
democracia



institucionalidad democrática y administración electoral

Javier Santiago Castillo*

8

El año de 1994 marca, en el ámbito federal, el abandono de la organización de los procesos electorales como tarea a cargo del Poder Ejecutivo y la consecuente creación de una instancia administrativa específicamente encargada de esa función de Estado, complementada con una instancia jurisdiccional. Se inaugura, entonces, un proceso de “ciudadanización”.

Dos hechos parecieran estar en el fondo de esta transformación. Por una parte, el agotamiento del sistema electoral heredado de los años cincuenta y sesenta, que no lograba reflejar la pluralidad nacional y, por tanto, ejercía una limitada convocatoria a las urnas. Por la otra la necesidad de integrar en el sistema político a un conjunto de actores que actuaban al margen de éste, erosionando la legitimidad de las decisiones tomadas en el ámbito público.

Transformaciones legales y nuevos ajustes institucionales que estaban presentes en el imaginario social de necesidades nacionales, permitieron reconstituir el espacio electoral.

Sin embargo, la democracia no se agota en los procesos electorales. Sin duda, éstos resultan fundamentales para la construcción de una sociedad democrática, pero también es necesario que otros aspectos de la vida social evolucionen en un sentido democrático. Las páginas siguientes están dedicadas a esa reflexión.

* Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

1 North, Douglas C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Ed., Madrid 1984, pp. 227-228).

Instituciones e institucionalidad

La pragmática administrativa suele referirse a las instituciones en términos de estructuras organizativas por las que transcurre la acción del Estado. Sin embargo son más que eso. Como bien ha señalado Douglas North, “las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad”¹.

Así las cosas, las instituciones están constituidas por estructuras administrativas, un fundamento cultural y también por un entorno que hace viables sus acciones y les otorga significado, pues la acción humana no resulta del mero cálculo racional orientado a maximizar funciones de utilidad. Está vinculada a una “lógica de lo apropiado”, a la conciencia de lo que socialmente está permitido, a decisiones políticas o institucionales anteriores, y a los valores, rutinas y procesos que dan sentido y significado a su comportamiento².

De ahí que, si bien las instituciones son estructuras administrativas, también y sobre todo representan un campo en el que se condensan y procesan relaciones sociales; por así decirlo, constituyen el espacio de la sociosíntesis. En esos términos, las instituciones dan forma a la interacción humana, estructurando alicientes para el intercambio humano, ya sea político, social o económico³.

No está de más señalar el carácter histórico de las instituciones. Si se observan, por ejemplo, las que están relacionadas directamente con la democracia, se percibirán tres momentos generacionales de su gestación y desarrollo. En el primero de ellos, los derechos políticos básicos, de primera generación, lograron implantarse y constituirse como reglas, rutinas y valores, sin requerir prácticamente ninguna estructura administrativa específica; su irradiación al conjunto social y su aplicación a las relaciones sociales transcurrió fundamentalmente por los canales organizativos representados por la estructura gubernamental.

Los correspondientes a la segunda generación dieron lugar a algunas organizaciones específicas, denotando por una parte la ampliación de temáticas preexistentes que ya no encontraban acomodo en el esquema organizacional del Estado y, por la otra el surgimiento de nuevos contenidos en conceptos de apariencia antigua, como la democracia, que requerían de nuevas expresiones organizativas ante las nuevas exigencias institucionales. En algunos países, como el nuestro, la consolidación democrática implicó la generación de organismos institucionales como el ombudsman. En México, las exigencias sociales respecto de los contenidos, formas y propósitos de la democracia condujeron a la creación del Instituto Federal Electoral, que no logró su plena autonomía sino hasta la reforma de 1996.

Los derechos políticos de tercera generación, referidos en lo fundamental a la rendición de cuentas, tienden sobre todo al replanteamiento de las relaciones entre los gobernados y las estructuras administrativas preexistentes, sin que necesariamente concluyan en nuevas organizaciones, aunque no puede dejar de tenerse presente, para el caso de México, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la paulatina constitución de sus homólogos en las entidades de la República.

Todas estas tendencias han estimulado el desarrollo de estrategias adaptativas y modificaciones organizativas de las instituciones públicas, concebidas como estructuras. Con ello han buscado, por una parte, hacerse cargo de las nuevas tareas implícitas en

2 Serna, Miguel Salvador, “El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Núm. 20, CLAD, Caracas, Junio de 2001.

3 North, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, p. 3



el cambio institucional y, por la otra, mantener su capacidad de intervención en el espacio público que les ha sido asignado, a fin de asegurar su capacidad de gestión, el respaldo social a su actuación e, incluso, su supervivencia.

La institucionalidad democrática mexicana

La democracia es, casi por definición, una institución cambiante. Los crecientes contenidos del concepto y los desafíos prácticos que enfrenta en cada momento histórico y en cada espacio geosocial específico, estimulan su transformación. Con ello, surgen exigencias de nuevas estructuras o bien la refuncionalización de las ya existentes.

El hecho cierto es que, toda vez que la democracia no es una entelequia sino una institución, la constitución y desarrollo de las estructuras organizativas por las que transcurre es una condición indispensable para la continuidad del Estado democrático. Se trata de los deberes encomendados al Estado de hacer posible la participación de todas las personas en la vida pública, de estimular la participación ciudadana en todos los ámbitos, de rendir cuentas del ejercicio de su función y de contribuir al logro de objetivos socialmente compartidos, tanto en lo inmediato como en una perspectiva histórica.

En términos de institucionalidad democrática, estas estructuras organizativas tienen, entre otras, la "finalidad (de) profundizar (reconocer, proteger, garantizar) derechos humanos

y establecer mecanismos para que los gobernantes rindan cuentas y actúen responsablemente, los poderes se mantengan en equilibrio, etcétera. Con las instituciones democráticas se pretende desarrollar o lograr la realización de la democracia, esto es la competencia entre los partidos en igualdad de oportunidades, las elecciones como método para dirimir la integración de los poderes, los derechos humanos para justificar y caracterizar al Estado de derecho"⁴.

Ya que las instituciones en general no son meros reflejos sociales ni estructuras inertes, cuando operan con eficacia son elementos conformadores de los intereses y la política⁵. Resulta, entonces, que la institucionalidad democrática sólo consigue su propósito integrador y participativo cuando, además de reglas, valores y procesos que determinan una "lógica de lo apropiado", se nos presenta como un entramado de estructuras organizativas que guardan relaciones sinérgicas entre sí.

En tales términos, fenómenos habituales en el panorama latinoamericano y mexicano, como el caudillismo, el corporativismo, el patrimonialismo, la clientelización o hasta el populismo político de diferente ideología, distan de ser congénitos; son la expresión de profundas debilidades de nuestra organización y acción colectiva, es decir, de nuestra institucionalidad. Así las cosas, la propensión de desconfiar de lo colectivo y la proyección de las acciones sociales desde la sola base familiar, clientelar o corporativa, refleja la debilidad del capital social o institucional.

4 Cárdenas, Jaime, "La construcción de la institucionalidad democrática", www.univdemex.unam.mx/2000/abr-may/imagenes/jcardenas.html

5 Powell, Walter W., y Paul J. Dimaggio (comps.), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999, pp. 68 ss.

En México, una parte fundamental de los problemas asociados a la institucionalidad democrática han intentado encontrar solución en el campo electoral. Hubo razones fundadas para ello. Era en el ámbito electoral en el que se escenificaban los principales problemas de legitimidad sistémica. Así, las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996, transformaron por completo la administración electoral del país, al grado que algunos no dudan en considerarlo como “el punto arquimédico” de la transición a la democracia⁶.

En el nivel nacional es bien conocida la gestación del Instituto Federal Electoral y particularmente la radical transformación positiva que vivió tras la reforma de 1996. En el plano de las entidades federativas se crearon organismos análogos, cuya variedad de diseños institucionales es reveladora de la diversidad de situaciones políticas a que obedecía su creación, así como de los alcances de la institucionalidad preexistente.

Se trató, entonces, de una gran diversidad en cuanto a las experiencias electorales locales que dieron lugar a estrategias distintas, mediante las cuales se buscó, por una parte, reconstituir el sentido representativo de los procesos electorales y, por la otra, constituir un marco de entendimiento entre los actores políticos. Si bien los diseños organizacionales en los estados tienden a reconocer las disposiciones de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, tienen su raíz fundamental en la vida política y social de cada entidad federativa. En su diversidad, revelan la inexistencia de un modelo único y denotan la búsqueda de diseños organizacionales y formas de operación que favorezcan el logro de estadios superiores de desempeño.

11

Ello revela a México como un abigarrado mosaico, en el que las particularidades locales no pueden ser simplemente ignoradas o avasalladas por un modelo organizacional al que apriorísticamente se atribuya racionalidad. Ciertamente, cada modelo puede contener elementos de racionalidad universal o universalizante, pero si no se adecua a las condiciones del entorno a que se aplica, resultaría disfuncional e, incluso, pernicioso. De modo que la administración y el diseño organizacional tiene que hacerse cargo de un doble movimiento: el que se da entre universalidad-especificidad, y el que remite a lo nacional y lo local. Al final, se encamina hacia la resignificación del federalismo o se retrae hacia centralismos que aparecen como meras formas de imposición, por definición inestables en el largo plazo.

Con todo, México ha logrado construir un adecuado andamiaje procedimental para la democracia. Cuenta con reglas claras y equitativas para las contiendas electorales, con un sistema de partidos aún débil pero permeable y con autoridades electorales imparciales y profesionales. Sin embargo, la pertinencia social de las elecciones reside en su capacidad para ser el medio de configuración de la voluntad general, alrededor de los temas fundamentales para el presente y el futuro del país y de las localidades. Es esta la dimensión que debe ser cabalmente atendida en la ruta del desarrollo democrático.

⁶ Véase Schedler, Andreas, “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, en *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 2, México, CIDE, 2º semestre de 2000, p. 385

Avancemos un trecho más

Si se observa con atención el panorama latinoamericano, y mexicano en particular, se arribará a la conclusión de que los avances democráticos se han escenificado particularmente en el terreno electoral; es decir, se trata de democracias que tienen como punto de partida elecciones libres y periódicas que hasta cierto punto cumplen con los cánones formales, pero que registran un fuerte déficit en lo que se refiere a la institucionalidad democrática como un todo.

Las encuestas sobre cultura política en México son elocuentes. Si bien la población registra un alto nivel de confianza y respaldo hacia la democracia, diversas instituciones medulares de ella son vistas con recelo, particularmente los partidos políticos. En tales condiciones no es gratuito que, hoy, se vea a las instituciones políticas como la falla sistémica de la región, pues el desarrollo político es el punto de partida para el desarrollo económico y social⁷.

Todo esto nos sugiere que para la consolidación y desarrollo de la democracia no es suficiente con el fortalecimiento de uno o varios de sus componentes. Si la democracia, como toda institución, está constituida por reglas, valores, estructuras, y prácticas participativas, su desarrollo pleno sólo puede verificarse en diversos planos y de modo simultáneo. De manera que se requiere la constitución de un entramado institucional que dé legitimidad al conjunto de las decisiones tomadas en el ámbito público.

En tales términos, es indispensable que las organizaciones públicas ejerzan sus funciones con parámetros democráticos, que las conviertan en instituciones responsables; para que podamos decir que son estructuras que se conducen con criterios de legalidad, transparencia, eficacia social, eficiencia administrativa, y que además rinden cuentas de su labor ante la sociedad.

El desarrollo organizacional de las instituciones, tanto las que se encuentran ubicadas en el campo específicamente electoral, como todas aquellas que gestionan y promueven la participación social en el ámbito de lo público resulta indispensable. La clave de todo ello está en el destinatario del desarrollo organizacional. Una transformación parcial, que atiende a la sola dimensión doméstica de las estructuras administrativas siempre será insuficiente si no se pregunta sobre su pertinencia para la atención de los problemas y expectativas de los ciudadanos.

De manera que la razón profunda de ser de las instituciones democráticas es el ciudadano. De ahí que, en la democracia, eficacia y eficiencia tengan, además del sentido propiamente administrativo del término, un significado sistémico que alude a los contenidos de la relación entre gobernantes y gobernados y, además, a la calidad de tal relación.

En consecuencia, la administración electoral democrática, como gestora de un ámbito que ha logrado consolidarse y obtener respaldo y aceptación social, está obligada a perseverar en una actuación basada en reglas y valores. Pero para

7 Véase. North, Douglas C, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990. También Amartya Sen, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", en *Revista Etcétera*, México, núm. 3, febrero de 1993, y Carrillo-Flórez, Fernando, *Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID 2001.

ampliar la trascendencia social de sus labores, requiere actuar sobre otros campos que también tienen que ver con el desarrollo democrático. Así, la generación de sinergias con otros actores relevantes de la democracia no resulta conveniente desde el punto de vista de la eficacia administrativa, sino también urgente, en una perspectiva de institucionalidad democrática.

Cierto es que los problemas sociales y económicos no se resuelven mediante los solos cambios institucionales, pero también es verdad que sin un entramado institucional que prohíje el Estado de derecho y la democracia es aún más arduo el logro del desarrollo económico y social⁸.

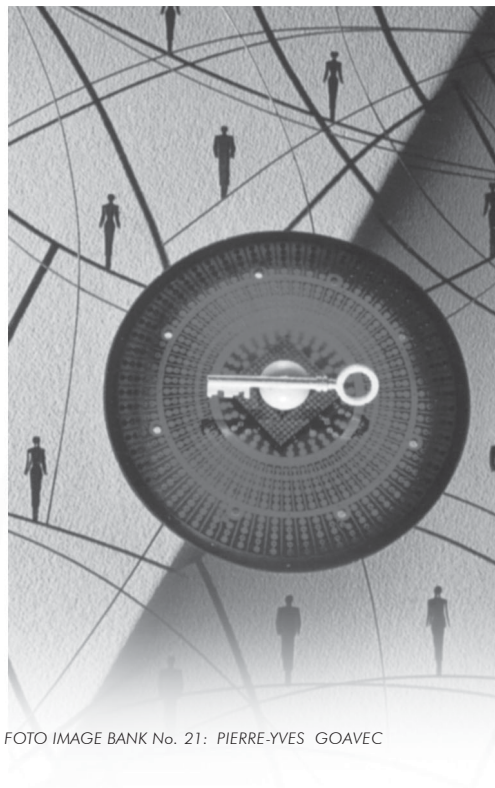


FOTO IMAGE BANK No. 21: PIERRE-YVES GOAVEC

8 North, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, 1993. Amartya Sen, "¿Puede la democracia impedir las hambrunas?", en Revista Etcétera, México, núm. 3, febrero de 1993. También Carrillo-Flórez, Fernando, op. cit.



el sistema político mexicano y la contrucción de confianza

Homero Ramos Gloria*

La Democracia y las elecciones, han sido temas tratados por grandes pensadores desde los antiguos tiempos de Sócrates, y aún más allá. En la actualidad, autores de renombre como Norberto Bobbio y Robert Dahl analizan y puntualizan los fundamentos con los que ayudan a la construcción de la democracia moderna.

En México, los primeros antecedentes electorales se encuentran en el reglamento del Congreso de Chilpancingo en 1813, y en el documento "Sentimientos de la Nación" del mismo año, ambos de José María Morelos. A la fecha, muchos pensadores mexicanos han tratado este tema desde diferentes perspectivas: Pablo González Casanova, Enrique Krauze, Pedro Aguirre, José Natividad González Parás, José Fernández Santillán, Agustín Basave, y muchos otros que a través de obras literarias y artículos diversos, han contribuido a definir estos conceptos tan en boga en la actualidad.

La tendencia del Estado mexicano a promover reformas de carácter legislativo-electoral al término de cada elección, ha sido la pauta fundamental de su acción para legitimarse en el poder y permitir que en el encuentro con representantes de los diversos partidos políticos, la oposición crea haber conseguido nuevos espacios políticos y avances democráticos.

Una de sus premisas es el fortalecimiento de la democracia sobre la base de procesos electorales abiertos y controlados por los propios ciudadanos, la participación activa de parte de ellos mismos y de los miembros de la comunidad con derecho a voto, así como la urgente necesidad de credibilidad marcan reglas y norman la conducta del Estado y de los actores políticos y sociales.

La sociedad civil despierta, se mueve y busca nuevas expectativas políticas que abran causas de participación y desarrollo a la comunidad entera, uno de ellos se manifiesta a través del voto expresado en las urnas, y por ende el perfeccionamiento de la democracia.

El Estado, con cada vez menos instrumentos que faciliten su labor de catalizador social, utiliza por presión y como válvula de escape la reforma electoral como premisa

* Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila.

de cambio, adecuación y desarrollo.

Realizar la idea del hombre sólo puede hacerse en lo social. Pero lo social sólo es posible gracias a la política, por lo tanto el hombre necesita de la política para ser en plenitud. Si la política es inherente al hombre, y el pueblo está integrado por hombres, posee entonces, desde el principio, un carácter político. Democracia por lo tanto, es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con la ciudadanía para la estructuración del poder.

Decir que la democracia es el régimen que se funda en el sufragio universal, es dar una definición formal, cierta pero insuficiente, y es menester dejar en claro que la democracia no está abocada, exclusivamente, a la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Su fin primordial reside en la realización del bien público, en el establecimiento del conjunto de condiciones sociales necesarias para que las personas puedan cumplir sus destinos. En la democracia representativa, que es la que pretendemos tener sin haber llegado aún a la madurez de comprenderlo para exigir su implementación, la cámara de diputados y senadores sustituyen a los electores para la elaboración de las Leyes; el diputado así, se constituye en algo más que el representante de una región, es representante de todo el pueblo y por eso puede opinar acerca de problemas que no afectan a su localidad. La voluntad general pues, de los diputados en el Congreso, se considera como la voluntad

general del pueblo, en tanto que es el pueblo quien eligió a estos legisladores para que le representasen. Con base en este concepto, es necesario observar que en un régimen como el nuestro, los partidos políticos, aunque se organizan con voluntades particulares, tienen como pretensión constituirse en interpretes naturales de la voluntad general del pueblo, y por ende, la democracia de partidos funciona sobre la base de una democracia representativa. De tal manera, la existencia de grupos de presión no basta para negar el gobierno del pueblo y la representación.

Si los grupos de presión son minoritarios, se explica su actitud en un régimen representativo de mayorías. Si son mayoritarios, les asiste en buena teoría democrática, el derecho de legislar en consonancia con las ideas y con los deseos de la mayoría del pueblo. Vale la pena el análisis previo de esta situación, para afirmar que conforme un régimen autoritario se desgasta y pierde apoyo gradualmente, la situación poco a poco cambia el conjunto de alternativas de los distintos actores y su respectiva relación de costo-beneficio. En esa medida, estaríamos acercándonos al punto en que es posible lograr un arreglo pacífico y equitativo en cuanto a la reforma política, junto a la oportunidad democrática que esto representa.

Desde luego, esta situación, que en realidad la estamos viviendo hoy, supone el riesgo de una nueva ruptura del orden institucional como históricamente lo sabemos, esto significa que los tiempos actuales exigen la reforma del Estado y el respeto a la legalidad.



La apertura democrática promueve consensos y aleja la violencia, en un contexto social caracterizado por el cambio permanente, el gobierno y los gobernados convergen para definir el rumbo de la sociedad en el tercer milenio.

En el caso que nos ocupa, si consideramos que una de las definiciones más difundidas de la democracia la concibe como un conjunto de reglas de procedimiento en donde el respeto al disenso es recíproco, entonces el problema consiste en definir los métodos para que dicha forma de gobierno pueda contar con la efectiva existencia de ciudadanos activos; por tanto es necesario abordar el problema de los ideales y valores de la democracia. Entre estos destacan el método de la persuasión, el principio de reciprocidad democrática entre los adversarios y la tolerancia. De esta manera la democracia garantiza, mediante elecciones, el derecho a constituir nuevas mayorías, recurriendo, fundamentalmente, a los canales de acceso institucional y de renovación de las estructuras de autoridad por medios legalmente reconocidos; excluyendo, por principio, cualquier forma de violencia. Sin embargo, la democracia representa también un sistema ético político; es decir, un sistema que encarna un conjunto de valores, principio y normas de convivencia sin los cuales la confrontación política sería imposible. El primero es la no-violencia, que presupone una serie de mecanismos para la solución de controversias por la persuasión, seguida de la moderación, el libre debate de las posiciones, la fraternidad y la igualdad política. La tolerancia se construye en la medida en que se hace posible nuestra disponibilidad y nuestro compromiso para cambiar de opinión de acuerdo con las nuevas circunstancias. Sin que implique un cambio de idea, el cambio político de tipo democrático establece una serie de compromisos que se traducen a su vez en nuevos instrumentos para la solución de los conflictos. Tal tipo de transformación política puede tener un carácter gradual o una dinámica más intensa, pero siempre su principal característica será la ausencia de violencia en cualquiera de sus formas. Es en esta perspectiva donde el principio de la tolerancia se vincula al Estado de derecho en la búsqueda de soluciones a los problemas que surgen de la convivencia. Por lo tanto, el cambio político de carácter democrático debe inspirarse en la persuasión y no en la fuerza.

El cambio político de carácter democrático y la práctica de la tolerancia se acompañan y se condicionan mutuamente en la medida en que la tolerancia permite acuerdos con los cuales se puede dar, de manera pactada, un cambio en la forma de gobierno. Aprender las reglas de la tolerancia implica tratar de ser inmunes a los prejuicios y a la parcialidad, lo que significa capacidad para reconocernos al mismo tiempo como iguales y diversos.

En una democracia, la tolerancia es aceptada sobre todo como un deber ético y no sólo porque sea socialmente útil o políticamente eficaz, sino porque el tolerante se encuentra seriamente comprometido con la defensa del derecho de cada individuo a profesar su verdad y a practicarla, en este sentido, la tolerancia no implica en ningún modo renunciar a nuestras convicciones personales; al contrario, el esfuerzo común, el

respeto mutuo, la voluntad de diálogo y el disenso que acepta las reglas del juego constituyen sinónimos de la tolerancia.

Reconocer, por lo tanto, la existencia de la diversidad en la conformación de las decisiones colectivas es reconocer que el pluralismo y la democracia resultan consustanciales a la tolerancia, dándole a ésta un espacio para la expresión del disenso; el cual ha sido aceptado en las sociedades pluralistas como uno de los males menores respecto de lo que representaría el costo de la represión, o como un mal necesario cuando no es posible eliminar tal disenso, el cual, cuando es lícito, resulta funcional para la democracia.

De tal manera que si no se acepta la pluralidad sólo quedará el camino de la persecución política e ideológica. La experiencia histórica ha demostrado que la intolerancia, transformada en forma de gobierno, nunca ha sido capaz de obtener los resultados que se propone en el largo plazo.

El diálogo fundamenta la coexistencia cooperativa entre los diversos grupos sociales. Tal coexistencia favorece un intercambio democrático, permite el establecimiento de pactos y la solución pacífica de las disputas; en este sentido, el diálogo tiende a reducir los niveles de conflicto.

Al hablar de consenso se hace referencia esencialmente a una concordancia entre voluntades, y por lo tanto, a un acuerdo de opiniones, resulta entonces claro que así como el diálogo permite constituir acuerdos, también

posibilita la expresión de desacuerdos sobre determinadas ideas o concepciones, y es por lo tanto claro suponer, que en una democracia no todos pueden estar de acuerdo en todo. El consenso total no solo impide la proliferación de las opiniones discordantes de los distintos grupos sociales, sino que también nulifica el diálogo. Es importante clarificar que en una sociedad contemporánea, el consenso libre, cuya renovación es periódica a través de los procedimientos electorales, representa una de las pruebas fundamentales para la legitimidad democrática.

Tenemos por lo tanto, que la finalidad del diálogo es establecer un pacto de conciliación de intereses, en el que el acuerdo y la convergencia hagan posible que ninguna posición se imponga sobre las otras; el diálogo entonces adquiere singular relevancia en períodos de transición, ya que en ellos se establece una relación directa entre diálogo, consulta y decisión debido a que son las mismas reglas del juego las que se deben acordar. Un sistema político democrático se caracteriza por tolerar todos aquellos cambios de sus principios sustanciales que son compatibles con la conservación de las reglas del juego y por lo tanto, de la gobernabilidad.

En este orden de ideas, tenemos que el diálogo y la tolerancia son elementos importantes en la construcción de la democracia, porque ambos hacen referencia al problema de la libertad de los ciudadanos. El diálogo supone a la tolerancia como su medio de expresión natural en un orden democrático, hace compatibles una pluralidad de principios de identidad que permiten la cooperación



sin renunciar a las diferencias, generando los espacios en los cuales se construyen los acuerdos.

Estos elementos, tienen la posibilidad de ser adecuados a través del organismo electoral, en la interrelación que por ley tiene con los diversos actores políticos de nuestra sociedad; con el fin de hacer prevalecer el interés general de la ciudadanía, su conformación lo hace por sí solo, una instancia ciudadana en la cual se catalicen las necesidades, diálogos, consensos, disensos o consultas en las cuales finalmente se basa la construcción de la democracia.

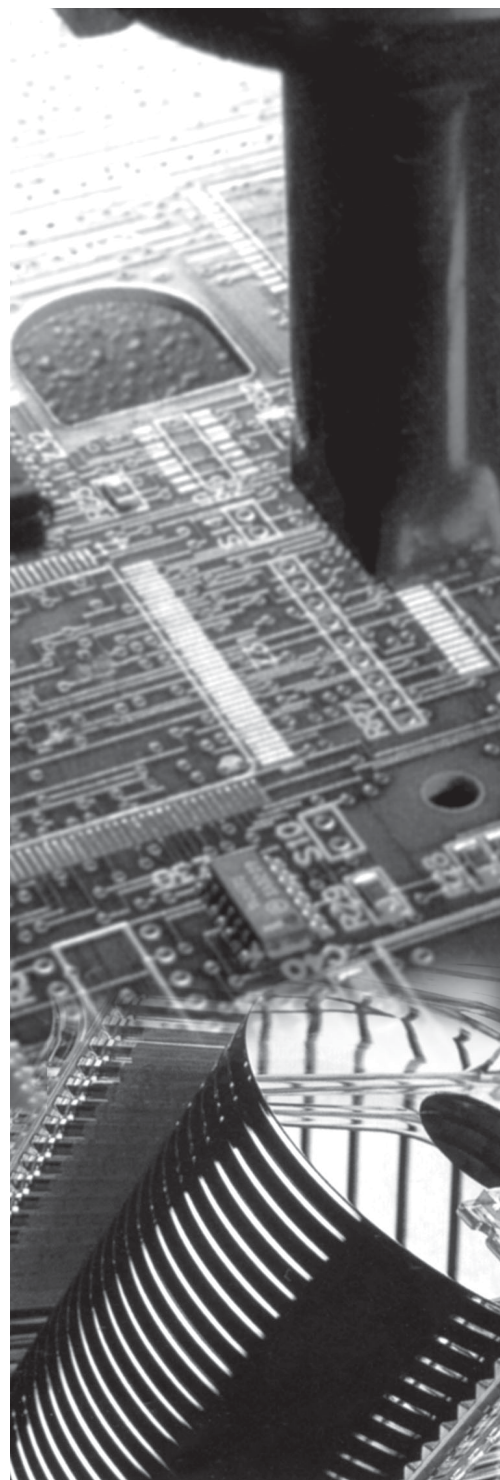
Por lo tanto, existe una obligación moral y formal de quienes a través del Congreso del Estado representan a la ciudadanía en el seno del organismo electoral y deciden las acciones y actuación ante la sociedad, de crear mecanismos que impliquen consensuar con los actores políticos las nuevas reglas del juego en favor del bien común.

18

Medios para aumentar la confiabilidad de la sociedad

No debemos de perder de vista que el papel del Gobierno en la Democracia tiene dos aspectos primordiales.

Un primer aspecto es el de custodio, porque protege el estado de derecho, garantiza el orden público y el desarrollo



FOTOS IMAGE BANK No. 21: SIQUI SANCHEZ/ STEVE NIEDORF.

adecuado de las elecciones.

En el segundo aspecto es de promotor, porque promueve la democracia, cuando actúa eficientemente con esta tarea y cuando facilita la promoción de la cultura democrática y auxilia a las autoridades electorales.

Por las anteriores razones, el Gobierno que se diga a sí mismo democrático, tendrá como característica principal la de ser, en primera instancia, un régimen cuya legitimidad dimana de la voluntad de los ciudadanos, donde impera la ley, donde hay una verdadera separación de poderes.

En este tipo de Gobierno el funcionamiento se da en ocasiones en forma individual y directa y en otras por medio de representantes en las decisiones fundamentales de la colectividad social.

A la vez, uno de los derechos fundamentales de la democracia moderna, es el que se ejerce cuando emitimos nuestro sufragio y por consecuencia elegimos a nuestros representantes con la intermediación de los partidos políticos. En este aspecto es importante enfatizar que el papel que le corresponde a un gobierno democrático, consiste en garantizar e institucionalizar estas dos vertientes, tanto la esfera política, como la legal.

Por lo que se refiere al Gobierno, en el estado de Coahuila, es importante dar a conocer que se le ha dado un papel fundamental a la participación ciudadana por medio de la organización periódica de elecciones; que han servido no sola-

mente para renovar a nuestros gobernantes al término de su período legislativo. También estas elecciones son el instrumento para que el pueblo pueda evaluar constantemente, por medio del voto cada vez más razonado, no solamente a los gobernantes, sino a los partidos que los proponen.

Con esto queda clarificado el papel y la función que tiene que realizar el Estado, como custodio, ya que a través de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, se realizan estas elecciones.

Y no solamente ahí acaba su función, sino que va más allá, al facilitar los medios de comunicación de su propiedad, al garantizar el orden público, mediante el auxilio de la fuerza pública, cuando la autoridad electoral así lo requiera, garantizando el adecuado desarrollo de las elecciones dentro de la observancia de la ley, mediante el ejercicio de la acción persecutoria cuando se cometa algún delito en la materia electoral; auxiliando a las autoridades electorales en el desempeño de sus funciones, apoyándolas y colaborando mediante diversos medios administrativos y respetando y haciendo respetar las resoluciones que, en ejercicio de su independencia y autonomía, emitan las autoridades electorales.

Así se concluye que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de él, por lo que el pueblo tiene la facultad de participar en las decisiones fundamentales, cabe precisar que la soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo



y Judicial. Un gobierno democrático es el que se apega a la clara división de poderes y a la ley, respetándose y controlándose equilibradamente entre sí.

Con lo anterior se establecen las bases firmes para que por medio de las leyes, se desarrolle el proceso electoral, como un conjunto de actos ordenados y llevados a cabo por los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, con el propósito de renovar a sus representantes en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Resalta de esta definición la importancia de los órganos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, en la realización del conjunto de actos que conforman el proceso electoral.

Definido así el proceso electoral, la participación del Gobierno, pasa a segundo plano, limitándose a proporcionar los elementos de apoyo que los organismos electorales le soliciten en el desempeño de sus funciones y a garantizar la paz de los procesos electorales y la observancia de los resultados legalmente obtenidos.

Ese conjunto de actos que conforman el proceso electoral y que consisten en la organización de la elección, tienen su culminación en el acto mismo del sufragio, acto privilegiado de la vida democrática que permite al ciudadano elegir a sus representantes populares y gobernantes. La participación ciudadana encuentra su cause no sólo en la emisión del voto, sino también en la integración de los organismos electorales, tales como las mesas directivas de casilla, los Comités Distritales y Municipales Electorales; y por supuesto en el mismo seno del Consejo General de los Institutos Electorales como es el caso de los Consejeros Electorales o Ciudadanos, según sea el caso; y además como observadores de los procesos electorales; a la vez todos los partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes propietarios, suplentes, generales urbanos y rurales; así como los medios de comunicación acreditan un buen número de reporteros que avalan con su presencia y con su información la validez de los procesos electorales.

En nuestra entidad, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila, es el órgano rector del proceso electoral, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones en el Estado de Coahuila, siendo un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Además de estas características anteriores, el propio Instituto debe de contribuir al desarrollo de la vida democrática, fortalecer el régimen de partidos políticos, promover y difundir la cultura democrática, promover y preservar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, garantizar la celebración de las elecciones estatales, velar por la libertad, autenticidad y efectividad del sufragio popular y promover y fomentar la participación ciudadana.

La participación ciudadana es la condición básica de la vida democrática porque es la manera como se hace realidad que el poder emane del pueblo, que es a quien finalmente se debe servir.

La acción de participar presupone, al menos, dos elementos básicos: el ejercicio de la propia libertad y la aceptación de las reglas del juego democrático.

Los instrumentos de participación ciudadana son los siguientes:

- **El plebiscito.**
- **El referendo.**
- **La iniciativa popular.**
- **La consulta popular.**
- **La colaboración comunitaria.**
- **La audiencia pública.**

Independientes de los mecanismos de participación ciudadana que surgieron en la reforma político-electoral del año 2001 en Coahuila, existen formas de participación de la sociedad encaminadas a influir en la selección de gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos, que son:

- Ejercer el derecho del voto.
- Participar en campañas políticas emprendidas por los partidos o a favor de algún candidato en particular.
- Practicar actividades comunitarias o acciones colectivas dirigidas a fines democráticos.
- Ejecutar acciones que se deriven de algún conflicto en particular.



FOTO IMAGE BANK No. 21: ALFRED GESCHEIDT



instituciones

electorales: legitimidad, eficiencia social,
gobernabilidad y perdurabilidad democrática

José María Pulido Valdovinos y
José Antonio Elvira de la Torre*

* Acerca de los autores:
José María Pulido Valdovinos, es Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Guadalajara. Actualmente se desempeña como Consejero Electoral del Consejo Electoral del Estado de Jalisco.
José Antonio Elvira de la Torre, es Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Actualmente, es profesor del Departamento de Estudios Políticos y estudia la Maestría en Ciencia Política en la misma casa de estudios

Este ensayo tiene tres propósitos fundamentales. En primer lugar, definir y analizar la medida en que las instituciones electorales¹ en nuestro país están cumpliendo los cometidos fundamentales para los que fueron creadas. En segundo lugar, revisar las bases en que están estructuradas estas instituciones para analizar el grado de eficiencia social que es posible alcanzar a través de ellas, así como analizar los efectos que generan en la gobernabilidad y perdurabilidad de nuestra democracia.

I. Las tareas fundamentales de las instituciones electorales

En primer lugar, para cumplir el primer propósito de este ensayo, es necesario partir de una definición operativa mínima de las funciones asignadas a este tipo de instituciones en los sistemas democráticos, de manera tal, que nos permita analizar el grado de cumplimiento o incumplimiento de las mismas en nuestro entorno.

Si básicamente, las elecciones son consideradas mecanismos de designación democrática de representantes a través del voto del electorado, deben permitir al menos dos cuestiones fundamentales: la oportunidad de elegir entre varias opciones y la libertad efectiva de elegir cualquiera de ellas.

En este sentido, para Dieter Nohlen, las elecciones en las democracias deben sustentarse en:

- Una propuesta electoral, libre, competitiva, no sustituye la decisión selectiva del electorado.
- Una competencia entre candidatos, competencia entre posiciones y programas políticos.
- La igualdad de oportunidades (candidatura y campaña electoral).
- Libertad de elección (voto secreto).
- Un sistema electoral, que no genere resultados peligrosos a la democracia.
- Una decisión electoral limitada a un período electoral. (Nohlen, 1988:12-13).

¹ Por Instituciones electorales, en términos de este ensayo es posible entender todas aquellas reglas, mecanismos y dispositivos por los que se compite, accede y distribuye el poder político. Esta definición nos permite estudiar en concreto a las instituciones electorales en una dimensión más amplia que la simple competencia por el poder político, agregando precisamente los componentes de integración de la representación y sus efectos para la generación de decisiones políticas y gubernamentales. Elvira de la Torre, José Antonio. **Legislación y organismos electorales en Jalisco, 1997-2003**. Tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Documento aún en desarrollo.

En términos más amplios, las elecciones son un rasgo distintivo de la democracia, que es un sistema basado en la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, así como en la participación de sus integrantes. De esta forma, las elecciones se convierten en una fuente de legitimación del sistema político. Por tanto, en resumen, las tareas fundamentales de las elecciones en sistemas democráticos son:

- Expresar la confianza del electorado en los candidatos electos.
- Constituir cuerpos representativos funcionales.
- Controlar al gobierno (Nohlen, 1988:17).

De esta manera, las instituciones electorales no sólo tienen la responsabilidad puramente procedimental de determinar la forma en como los votos se traducen en asientos, sino también la de facilitar la toma de decisiones y propiciar la construcción de acuerdos de cooperación. En términos concretos, en una sociedad como la nuestra, con la presencia de una gran diversidad de especificidades étnicas y culturales, las instituciones electorales deben cumplir con algunos requisitos adicionales a los ya comentados, como posibilitar la efectiva representación de los diferentes grupos socioculturales y ofrecer incentivos para la superación política de dichas diferencias mediante la conformación de mayorías parlamentarias capaces de tomar decisiones.

En otras palabras, representación, toma de decisiones y gobernabilidad,

resultan factores esenciales a los que todo arreglo institucional debe responder. A través de las instituciones electorales no sólo se busca integrar la representación política de una sociedad, sino también operacionalizar los procesos de toma de decisiones mediante las reglas decisionales consideradas óptimas para una sociedad, así como, generar legitimidad y estabilidad del sistema en general que se traduzcan en condiciones propicias para la efectiva vigencia de la gobernabilidad democrática.

II. Instituciones electorales: representación, legitimidad, gobernabilidad y perdurabilidad de la democracia

Partimos de la premisa de que los resultados que las instituciones permiten lograr son eficientes en términos sociales, en la medida en que sean más incluyentes y maximicen la satisfacción política de los ciudadanos; minimizando la distancia entre sus preferencias individuales específicas y el resultado institucional final³. Entonces, es necesario definir con claridad, ámbitos concretos en los que se pueda analizar la maximización de tal satisfacción.

23

2 En esta línea de argumentación encontramos que... "Si los actores políticos se preocupan más de ganar asientos, entonces la influencia de las instituciones electorales es directa. Si adicionalmente, las expectativas de los actores respecto de las implicaciones del voto de los demás son precisas y consensuales, entonces emerge un juego de coordinación bien estructurada en el que los pronósticos para la coordinación exitosa son buenos" (Cox, 1997:8)

3 Para una explicación amplia del concepto de utilidad social de las instituciones véase a Colomer, Josep M., Instituciones políticas, Ariel, España, 2001.



iones



Por tal razón, si estamos de acuerdo con el planteamiento desarrollado anteriormente, el paso siguiente es analizar el grado de cumplimiento de nuestras instituciones electorales respecto de las siguientes variables: representación, legitimidad, gobernabilidad y perdurabilidad democrática.

1. Representación

En primer lugar, en lo concerniente a la integración de la representación es pertinente revisar dos cuestiones fundamentales:

1.1 Representación de grupos sociales (inclusividad / representatividad)

Las instituciones electorales vigentes en nuestro país, dado el funcionamiento del sistema de representación proporcional en la integración de las Cámaras (tanto a nivel federal como de los Congresos en los estados de la República), garantizan al presencia de diversos ganadores; y por tanto, una distribución del poder político incluyente en términos formales. Sin embargo, la existencia o inexistencia de otras disposiciones institucionales hace que la representatividad sea limitada en los hechos.

1.1.1 Inclusividad

El monopolio de la oferta de candidaturas que los partidos políticos ejercen propicia que la oferta de eventuales representantes se integre con crite-

rios maximizadores de beneficios para los partidos en el corto plazo y no con un verdadero espíritu de representación amplia, abierta e incluyente de la mayor diversidad posible de grupos sociales.

Así mismo, la imposibilidad material que los electores tienen de modificar las listas de representación proporcional propuestas por los partidos políticos; principalmente porque la forma de votación cerrada y bloqueada vigente, imposibilita técnica y legalmente al ciudadano para diferenciar entre la diferencia e impactos del voto por el principio de mayoría relativa, y el voto de representación proporcional. Lo cual ha terminado por limitar por completo el control de los ciudadanos sobre quienes acceden a los cargos de representación política.

1.1.2 Representatividad

Por otro lado, le imposibilidad real de generar una carrera política con base en un buen desempeño propio, que implica la ausencia de la reelección y el exacerbado control de las dirigencias partidistas sobre las candidaturas, ha generado todo un sistema de incentivos negativos para la representación de necesidades, intereses y demandas de los ciudadanos. Dado que de seguir obteniendo la posibilidad de desempeñar cargos de representación depende más de las lealtades y arreglos al interior de los partidos, se producen efectos negativos respecto de la representatividad de los actores responsables de la toma de decisiones respecto de los ciudadanos.

En los hechos, la disciplina partidista se ha convertido en una institución, aunque no definida en términos formales, que determina las pautas de interacción de los actores políticos interesados en mantener y mejorar su carrera política, en detrimento de la función representativa. Más que representantes de electores, los funcionarios con cargos de elección popular han funcionado como representantes de partidos en el mejor de los casos, y en otros, como parte de fracciones y grupos de poder, en su interior, no siempre visibles.

1.2 Satisfacción de preferencias de votantes (eficiencia o utilidad)

En este sentido, al analizar las instituciones electorales no se habla propiamente de la generación de resultados específicos de políticas públicas destinadas a satisfacer esas preferencias, sino de la forma en que las instituciones favorecen o inhiben la posibilidad de arribar a decisiones que permitan realizar tales acciones.

En virtud de que a través de nuestras instituciones electorales es posible la presencia de ganadores diversos en la integración de los órganos de representación política, la provisión de bienes públicos puede darse por varios actores, que ante la necesidad de representar de mejor manera las necesidades, intereses y demandas de sus electores, estarían obligados a configurar un mercado altamente competitivo por la exclusividad de tal provisión de bienes públicos, o bien, a tejer estrategias de

cooperación interinstitucionales que los beneficien de manera tal, que los lleve a considerar satisfactorio el mantener esa configuración específica de la distribución del poder político.

Este punto específico está estrechamente ligado al anterior (representación), por la ausencia de dispositivos formales como la inexistencia de la reelección, o prácticas formales tales como la disciplina partidista y la preeminencia de las dirigencias de los partidos sobre la definición de candidaturas. Lo cual ha terminado por configurar instituciones que no garantizan una rendición de cuentas clara y estricta por parte de los actores políticos respecto de sus representados.

Así mismo, la responsabilidad política por los actos o decisiones llevados a cabo, se ve fuertemente diluida, o en el mejor de los casos atribuida de manera general y poco diferenciada a los partidos políticos como organizaciones. La clave se encuentra en la existencia, vigente o no, de un sistema efectivo de estímulos y sanciones al buen o mal desempeño político. Las instituciones actuales, no han logrado garantizar un marco propicio, e incluso obligatorio, para que los actores y organizaciones políticos se enfrasquen en dinámicas de cooperación y construcción de acuerdos tendientes a satisfacer los intereses, necesidades y demandas de los ciudadanos. La posibilidad de elegir cada tres o seis años, dependiendo del cargo en disputa no ha sido un dispositivo suficientemente persuasivo para propiciar comportamientos políticos responsables y comprometidos de los líderes políticos; quienes pueden apelar incluso, a

comportamientos irresponsables o abiertamente contrarios a la consolidación de acuerdos. En otros términos, nuestro arreglo institucional no ha sido capaz de modificar la dinámica individualista de beneficios a corto plazo que parece guiar la actuación política de los actores políticos y de las organizaciones en nuestro país.

En el peor de los casos se genera, por una parte, una dinámica de descrédito de las instituciones, y por otra, el desánimo por involucrase en los procesos políticos o una franca animadversión contra el sistema político en general; con lo que la construcción de una base mínima que soporte efectivamente la estabilidad política, la gobernabilidad y la perdurabilidad de las instituciones democráticas se pone en riesgo. Y este es precisamente uno de los efectos más negativos de la incapacidad de satisfacción de demandas políticas de los ciudadanos por parte de líderes y actores políticos,

2. Legitimidad

En segundo lugar, en lo referente a la legitimidad, habrá que hacer una división básica para distinguir entre:

2.1 Legitimidad procedimental

Este argumento está ligado a la legitimidad obtenida a través de los procedimientos institucionales democráticos por los que se compite y accede a los cargos de representación. En este sentido, nuestro arreglo institucional logró significativos avances que terminaron por

hacer creíbles y legítimas ante los ciudadanos, a las autoridades electas; sin embargo, en los últimos años y determinadamente en las experiencias locales, se han tenido problemas, más que por los procedimientos en sí, por la actitud y prácticas de los actores perdedores en las contiendas que terminan cuestionando los procedimientos que previamente avalan.

Una práctica que se ha presentado de manera recurrente en los últimos años, sobre todo en procesos electorales en las entidades de la República, es el cuestionamiento a la viabilidad e imparcialidad de las instituciones electorales. En algunos casos de manera justificada, pero en otros a través de construcciones artificiales y desempeño político irresponsable de quienes no son favorecidos por los resultados.

Lo cierto es que las instituciones vigentes han sufrido embates que han terminado por hacer pertinente la pregunta: ¿son necesarios ajustes a nuestras instituciones electorales para garantizar legitimidad social y política?

Los procedimientos institucionales actuales han llegado a ser tan especializados y complejos que difícilmente permiten lugar a la manipulación o falsificación de resultados. Sin embargo, las batallas se han presentado en una arena distinta de la acostumbrada: el terreno jurídico. Precisamente por esa complejización procedimental, los procesos electorales han terminado por ser difíciles de organizar y operar; lo que implica un alto margen para la presencia de errores técnicos, sobre todo de los ciudadanos que participan en ellos de manera eventual. Esta situación ha sido aprovechada por

los actores y partidos políticos, quienes deciden, conforme a los resultados les sean favorables o en su contra, diseñar estrategias de cuestionamiento e impugnación tanto legal como mediática; incluso, de actos y procedimientos que inicialmente avalaron o al menos no impugnaron.

En resumen, las instituciones electorales están atrapadas en el juego de intereses de actores y organizaciones políticas, que cuando encuentran motivaciones suficientes, tal como la posibilidad de ganar una elección aún mediante argucias legales, hacen uso de todos los recursos de chantaje y presión a su disposición, sin importarles los costos políticos negativos que recaen sobre el sistema entero. Ese desempeño político irresponsable, genera problemas a cualquier arreglo institucional, aún si es tan complejo y lleno de candados como el nuestro.

2.2 Legitimidad de resultados

Pero la legitimidad de nuestras instituciones electorales no sólo puede ser cuestionada por la actuación de los actores políticos respecto de la integración de los órganos de representación política, sino también, y quizá de manera más relevante, por el cuestionamiento de las condiciones que genera para facilitar o inhibir la obtención de resultados (satisfacción política de ciudadanos) en el proceso político.

En este sentido, resulta pertinente ligarse un poco al argumento de la satisfacción de demandas políticas de los ciudadanos por parte de los líderes políticos.

Si la legitimidad puede ubicarse en el contexto de este ensayo, no sólo como la creencia de los ciudadanos en que las instituciones vigentes son las más apropiadas, sino también en la creencia en que los resultados que producen tales instituciones son satisfactorios para ellos.

No obstante la integración mediante mecanismos democráticos de los órganos de autoridad y representación política, los resultados de esos procesos en términos concretos de políticas, leyes, reglamentos, y productos (bienes públicos), no han sido del todo satisfactorios si se trata de responder a demandas y necesidades de los ciudadanos. Por el contrario, parece ser que la incapacidad de las instituciones y los actores para proveer de manera efectiva estos resultados concretos está teniendo un efecto significativo en la percepción que los ciudadanos tienen sobre la pertinencia y eficacia de la institucionalidad y procedimientos democráticos para nuestra sociedad; lo que representa un grave antecedente, si consideramos de manera adicional las limitadas bases culturales democráticas de nuestra sociedad que son muy recientes y endeble aún.

3. Gobernabilidad

En tercer lugar, sobre la gobernabilidad es posible hacer consideraciones ligadas a los anteriores argumentos en dos dimensiones:



3.1 Actores políticos

Por un lado, resulta pertinente revisar la contribución y el papel que juegan los líderes y actores políticos en la generación de condiciones de estabilidad y gobernabilidad del sistema en general. Dado que ello, como integrantes de la clase política que se disputa y ejerce el poder político en diferentes medidas y momentos, son los principales beneficiarios de la estabilidad política y la prevalencia del estado de cosas.

En un régimen democrático, los principales interesados en contribuir a la estabilidad y gobernabilidad deben ser los líderes políticos, porque en tanto exista competencia hay posibilidades de ejercer el poder, de manera compartida al menos, lo que les confiere un sin número de beneficios; entre ellos, el poder y el acceso a bienes privados. Sin embargo, en no pocas ocasiones encontramos que los principales generadores de conflictos que atentan contra la estabilidad política y la gobernabilidad democrática son los propios actores y organizaciones políticas.

En este sentido, el arreglo institucional, no obstante presenta dispositivos tendientes a limitar el desempeño político irresponsable, pero aún no es suficiente para inhibir este tipo de conductas. Al igual que en muchos otros ámbitos, el cumplimiento de las reglas del juego se sujeta a negociaciones y arreglos extralegales que limitan, si no es que anulan, el efecto de estas instituciones. No significa que no exista compromiso con la permanencia de la institucionalidad democrática, pero sí es posible hablar de un compromiso selectivo.

3.2 Actores sociales

De la misma forma, la ineficacia en la satisfacción de demandas políticas de los ciudadanos contribuye a que esta situación se agrave, dado que es mucho más complicado para una sociedad soportar las cargas que imponen quienes se dedican al ejercicio profesional de la política cuando estos no ofrecen bienes públicos apropiados y suficientes. De esta manera, los ciudadanos encuentran muy factible y razonable cuestionarse la aceptación personal de normas e instituciones, cuando se encuentra inmerso en un entorno cotidiano de ignorancia y abierto desacato de tales dispositivos. Este escenario es sin duda de graves consecuencias para la gobernabilidad en términos democráticos, dado que se parte del precepto de aceptación, convencimiento y participación de los miembros de la comunidad política a través de las instituciones que consideran legítimas, apropiadas y eficientes.

Cuando esta creencia se parte, solamente en los actores y líderes políticos, las consecuencias no son graves; sin embargo cuando este déficit alcanza al arreglo institucional en su conjunto, la viabilidad de la democracia se pone en riesgo. En nuestro entorno el nivel de cuestionamiento, no obstante llegar al ámbito institucional, se encuentra más claramente dirigido hacia los actores, aunque los signos comienzan a alertarnos sobre las posibilidades de un “desencanto democrático”.



4. *Perdurabilidad democrática*

Por último, en lo relacionado con la cristalización y continuidad de la democracia, el arreglo institucional tiene un papel central, pero no exclusivo. En este ámbito es donde las prácticas, las ideas, las creencias y los valores juegan un papel fundamental.

En primer lugar, es necesario remitirse al arreglo institucional. En este ámbito, aunque el avance en los últimos quince años ha sido exponencial respecto del carácter democrático de las instituciones previas, estamos instalados aún en una fase mayoritariamente procedimental que no ha trascendido lo estrictamente formal. Es decir, contamos con instituciones que están encaminadas a que los actores libremente presenten y contrasten sus propuestas y programas políticos, y a través de elecciones libres y competidas accedan a los cargos de representación. Sin embargo, aún no es posible redireccionar democráticamente de manera efectiva la forma en como se ejerce el poder político. La persistencia de prácticas no democráticas en el sistema político sigue siendo notable, incluso en muchas ocasiones, por encima de la vocación democrática de las reglas y normas.

Hablar de fin de la transición puede parecer exagerado cuando no ha sido posible concretar un arreglo institucional, que no necesariamente debe ser enteramente nuevo, pero que sí brinde un direccionamiento democrático inequívoco. La subsistencia de instituciones y prácticas no democráticas que conviven cotidianamente y se entre-

mezclan con las instituciones y prácticas democráticas genera un escenario complejo, que presenta dificultades para que los ciudadanos diferencien de manera clara las posibilidades y bondades de un arreglo institucional de vocación democrática.

Quizá en este ámbito otra de las preguntas centrales que hay que realizar es si las instituciones electorales vigentes están teniendo un impacto significativo de auto-reproducción de prácticas e ideas democráticas. La clave en este sentido no sólo estriba en pensar si las instituciones garantizan de manera formal las condiciones mínimas de un régimen democrático⁴, sino también, la medida en que producen condiciones para su mejor adopción e internalización de los ciudadanos.

El asunto puede ser visto como crítico si atendemos al reducido margen de tiempo que pudiera tener la democracia para ser vista como una opción viable, pertinente y deseable. Es poco probable que la paciencia de los ciudadanos sea lo suficientemente larga como para soportar un ejercicio irresponsable de la política por parte de los actores y líderes, sin que existan beneficios tangibles en términos de satisfacción de sus demandas políticas. Si asumimos que la introducción de los valores e ideales democráticos en las prácticas sociales y políticas de nuestro país es relativamente nueva, y que éstas no sólo no se reflejan de manera cotidiana en el desempeño de los actores políticos, sino que además se enfrentan a una carencia de espacios reales de expresión, entonces debemos preocuparnos por las bases formales e informales en las que se sustenta nuestra democracia, para que

4 Entre las que pueden destacarse el respeto irrestricto a los derechos humanos y las libertades civiles y políticas (libertad de expresión, de ideas, de asociación, de participación política, de elección entre alternativas diversas, acceso a la información...)

estos valores se conozcan, se vivan y se experimenten.

En resumen, en México estamos aún construyendo un proceso democrático, justamente definido por su cualidad cambiante y nunca estático, lo que significa que no es posible hablar aún de una democracia de rasgos estables. Pensar que lo alcanzado hasta hoy es “la democracia”, no sólo es injusto, sino erróneo y peligroso para una eventual consolidación democrática. Creer que vivimos en una democracia plena, terminará convenciéndonos que la democracia es un arreglo institucional ineficiente e ineficaz; y poco apropiado para satisfacer nuestros intereses, necesidades y demandas políticas. Lo que en el largo plazo puede conducir a la sociedad a dar la espalda a la democracia, no sólo como forma de organización política, sino también como forma de vida y convivencia en sociedad.

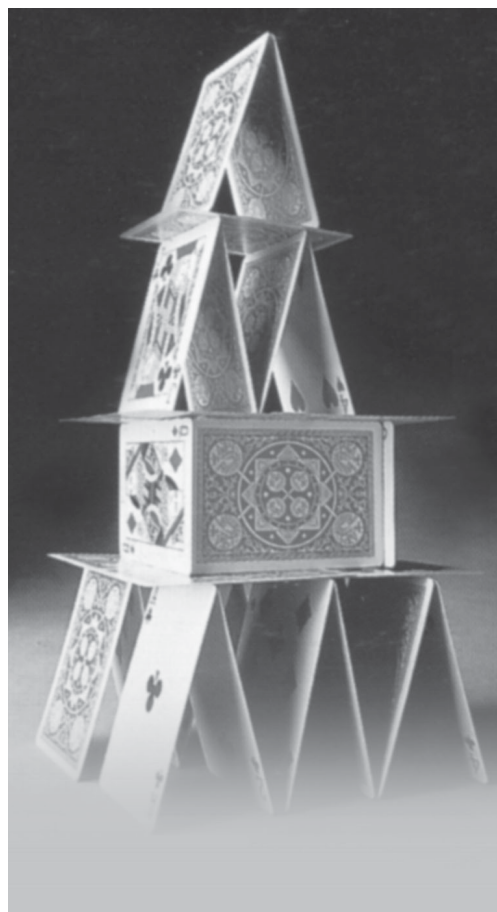


FOTO IMAGE BANK No. 21: JAN COBB

Bibliografía

Colomer, Josep M. *Instituciones políticas*. Ariel. España, 2001.

Cox, Gary W. *Making votes count. Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press. USA, 1997.

Elvira de la Torre, José Antonio. *Legislación y organismos electorales en Jalisco, 1997-2003*. Tesis para obtener el grado de maestro en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara. Documento aún en desarrollo.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE, México, 1998.

autonomía

constitucional de los órganos electorales locales en México. su fortalecimiento y consolidación

W. Humberto Vázquez Rubio*

1. Antecedentes

El inicio de la legislación electoral en México data del siglo diecinueve, pero lo que refiere a los logros de la transformación del sistema político electoral en la historia de nuestro país, lo podemos situar de manera fundamental en la década de los setenta del pasado siglo; a partir de entonces el esquema jurídico-político que norma las instituciones y los procesos político-electorales ha ido evolucionando, pasando del debate sobre los procedimientos a la consecución de una nueva legitimidad electoral; de la impugnación sistemática, al establecimiento de mecanismos permanentes, donde el consenso ha sido factor primordial entre partidos, gobierno y sociedad civil.

31

De manera sucinta y tomando como referencia algunos de los avances logrados tenemos que en 1986, con la reforma al artículo 60 de la constitución general de la república, se propone la institución de un órgano jurisdiccional, señalándose que los colegios electorales que se integren por las cámaras de diputados y senadores, serán la última instancia para calificar las elecciones; con ello se pretende que la función deje de ser solo actividad políticoelectoral, para darle alcance jurisdiccional a través de las sentencias que dicte este órgano, cuyo carácter es obligatorio.

En 1990 se instituye el tribunal electoral, y en 1993 con las reformas al precitado artículo constitucional, desaparecen los colegios electorales y se establece una sala de segunda instancia. Siendo en 1996 cuando se crea el actual Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En este mismo año y como consecuencia de las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se da la ciudadanía de los órganos electorales.

* Consejero Electoral, integrante del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM). Integrante de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

A partir de entonces y mediante la intervención del poder legislativo, con base en las propuestas que hacen las propias fracciones parlamentarias, es como se aprueba a los consejeros electorales que habrán de formar parte del consejo general, dando con ello un paso importante respecto de su autonomía; situación que se ha venido reflejando paulatinamente en los órganos electorales locales de nuestro país.

iones

Es así como se alcanza la institucionalización de los procesos electorales, se dan sus principios y se establecen sus fines, en donde toda la actividad electoral se ajusta a principios de derecho, para garantizar la democracia política, social y económica, cuyos efectos han trascendido de manera inmediata y directa, en favor de la tranquilidad y la estabilidad social.

De aquí, que la reforma electoral en México deba ser permanente y sistemática; producto del esfuerzo colectivo y del constante perfeccionamiento democrático mediante una intensa actividad y participación de la sociedad, de las organizaciones políticas y del gobierno en todos sus órdenes; propiciando así, la conformación y fortalecimiento del esquema de modificaciones estructurales, cuya permanencia y validez estén garantizadas por el marco legal e institucional vigente; lo que permitirá conseguir su propio desarrollo.

La evolución del derecho y las reformas políticoelectorales en México, ha permitido la configuración e incorporación a la Constitución de nuevos modelos de participación ciudadana, como son los órganos electorales, que por su rango y características propias, no se encuentran dentro del ámbito competencial de los poderes clásicos que conocemos, y debido a su naturaleza, son indispensables para el ejercicio de las funciones del estado, en particular las de carácter electoral.

Los cambios que se dieron en el sistema políticoelectoral mexicano, especialmente con la reforma de 1996, motivaron movimientos de adecuación en las

entidades federativas; permitiendo con ello inclusión en sus textos constitucionales, del concepto de autonomía de los órganos electorales.

La doctrina constitucional ha tomado como objeto de estudio a estos órganos electorales, atribuyéndoles criterios distintivos en virtud de su naturaleza, al ser éstos poseedores de autonomía para el desarrollo de sus funciones; además de considerarlos como esenciales dentro del estado democrático de derecho; en virtud de que cuentan con inmediatez constitucional, es decir, que están previstos en las cartas magnas; gozando de paridad de rango con los demás órganos del Estado; e igualmente participan en la dirección política de éste a través de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales.

Adicionalmente se les reconocen otras características como la apoliticidad de sus integrantes, autonomía financiera; inmunidad de sus miembros, permanencia temporal de sus órganos internos, régimen dificultado en el nombramiento de los consejeros, sujetos a un sistema de responsabilidad, deber de información, y su funcionamiento debe estar apegado a derecho.

Algunos estudiosos del tema, señalan que dicha autonomía se entiende en dos ramas distintas: una es desde el ámbito procesal, que se refiere a la autonomía de la acción; y otra desde el ámbito del diseño constitucional, que se traduce en la facultad de autogobernarse.

2. Derecho e institución de la autonomía electoral

Independientemente de los avances y grado de desarrollo social, político y cultural prevalecientes en cada etapa de la vida nacional, la continuidad de los procesos electorales en México, ha sido un hecho incontrovertible que históricamente ha venido incidiendo en la formación, conocimiento y perfeccionamiento del derecho electoral.

Este fenómeno ha permitido el avance y la evolución de dicha disciplina jurídica, reguladora de la materia electoral, que encontramos ligada a un constante proceso de reformas jurídicas como resultado de las adecuaciones políticas y exigencias de la sociedad.

En el estudio y comprensión de la autonomía de los órganos electorales, el derecho electoral juega un papel central al encontrar su fuente en la constitución, lo que ha permitido que en su proceso de formación y perfeccionamiento se vengán dando las actualizaciones que correspondan a la realidad de nuestro pueblo; lo cual queda reflejado en el desarrollo del sistema político mexicano, a través de las reformas y actualización a las normas y procedimientos electorales, para flexibilizar la participación ciudadana y consolidar la integración e institucionalización de los órganos electorales.

El derecho electoral, no solo se encarga de velar por el respeto al sufragio, sino también por la integración de los organismos electorales, especifica el material que se emplea en las elecciones, señala las etapas de los comicios y la calificación de los mismos, regula los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de los ciudadanos, entre otros aspectos. En sentido amplio, este derecho comprende todo lo relativo al proceso electoral, es decir, la regulación jurídica de los elementos, actos y etapas que constituyen la organización y desarrollo de una elección; y en sentido restringido, se refiere a las normas jurídicas que establecen las condiciones y formas de participación ciudadana en los comicios.

Ahora bien, la emisión del voto, acto formal que efectúa el ciudadano, constituye la base para la conformación de los órganos del poder público, a que nos referimos. Aquí se conjugan todos los elementos que regula el derecho electoral: por una parte, la elección de los gobernantes y por otra, la participación ciudadana en la toma de decisiones, con las instancias e implicaciones que conllevan estos actos.

Por tanto, el campo del derecho electoral queda delimitado frente a otras disciplinas, en virtud de que regula un orden jurídico específico, con reglas y principios técnicos propios, tales como la "organización y autonomía de los órganos electorales, división del proceso electoral en etapas, los sistemas electorales, institución de los instrumentos operativos para los comicios, resguardo de la legalidad del sufragio mediante la impartición y la procuración de justicia, entre otras figuras de importancia.

A partir de la pasada década hemos visto cómo los órganos electorales estatales se han venido adaptando a las nuevas exigencias y circunstancias que nuestro país ha experimentado en el sistema político electoral, fundamentalmente en lo que concierne a su configuración como órganos electorales autónomos, basados en facultades constitucionales que se han ido reflejando en los textos y normas legales locales, motivados principalmente por la reforma electoral federal de 1996; lo cual ha contribuido al desarrollo democrático, y es el fundamento de la práctica y función electoral cotidianas, para el mejor desempeño en la interrelación con los demás actores políticos.

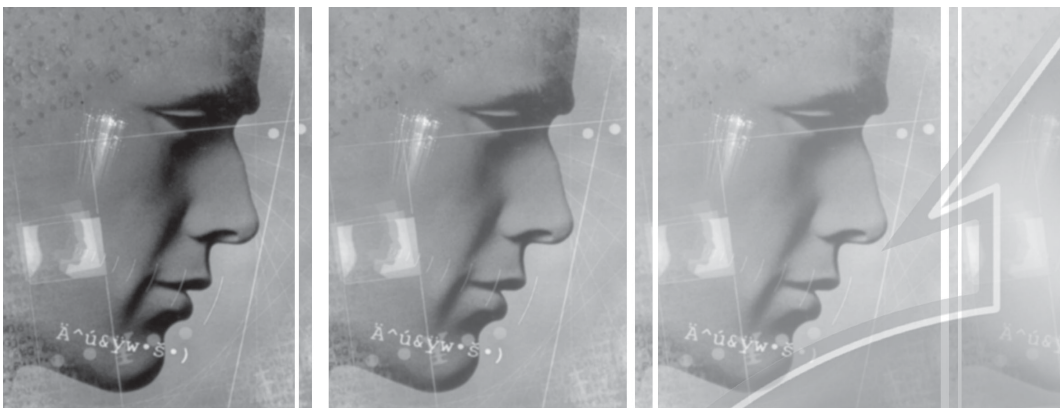


FOTO IMAGE BANK No. 21: WILL CROCKER

3. Modalidades y ámbito de aplicación de la autonomía constitucional de los órganos electorales

Existe coincidencia entre los estudiosos de la materia electoral, al señalar que la autonomía de estos órganos puede entenderse en dos ramas; la primera, que se refiere a su ámbito procesal y que se traduce en la autonomía de su acción; la segunda, que tiene que ver con su ámbito y diseño constitucional y que es la facultad de autogobernarse. Aquí cabe destacar que cada órgano tiene delimitado su concepto y alcance de la autonomía, ya que éstos varían dependiendo del órgano local que sea materia de estudio, debido a que en nuestro país no existe una homologación sobre los criterios y conformación de los mismos.

Las principales modalidades y características de la autonomía de los órganos electorales, además de ser motivo de debate por autoridades electorales, estudiosos y tratadistas del tema, nos sirven para fines metodológicos, ya que su aplicación y análisis nos permiten conocer el desarrollo que reflejen en particular, los avances que en ese aspecto presentan dichos órganos. Como la evolución, adecuación y actualización de la legislación local en materia electoral; sobre todo como ya lo señalamos, a partir de la última reforma federal de 1996, que causó efecto en los estados de la república, motivando la adecuación de los textos constitucionales, para otorgar y reconocer autonomía a los órganos electorales.

Hay dos factores de influencia y de valoración sobre el tema que nos interesa destacar en este ejercicio, que sería el de las modalidades de la autonomía; mismas que las encontraríamos en el fundamento constitucional de los órganos electores autónomos, al establecer que la función estatal de organizar las elecciones corresponde a un organismo público autónomo, que es la máxima autoridad electoral administrativa, que cuenta con la facultad de expedir reglamentos internos, que aprueba su presupuesto, y que el mecanismo para la designación de los consejeros electorales no incluye de manera directa al poder ejecutivo.

Ahora bien, si queremos conocer cuántos de los órganos electorales locales estarían en un supuesto o nivel de autonomía total, atendiendo a su estructura constitucional, tendríamos que recurrir a la consideración de otro elemento relativo a sus cuatro ámbitos de autonomía, a saber: el político, el financiero, el jurídico y el administrativo.

- En relación con el *ámbito político*, se puede afirmar que éste se refiere a la calidad que tiene el órgano electoral de ejercer su función en forma independiente, sin sujeción a cualquiera otra instancia administrativa o política. En esta parte quedan considerados los factores que se refieren a la forma de designación de los consejeros electorales, si participa o no el ejecutivo en dicho proceso; también si existe como fundamento constitucional la mención de máxima autoridad electoral y de ser un organismo público autónomo.

- En cuanto al *ámbito financiero*, éste se relaciona con la independencia económica del órgano electoral; y se considera plena cuando éste elabora, proyecta, aprueba y ejerce su presupuesto; mismo que habrá de sujetarse a los parámetros técnicos establecidos, al análisis racional de los conceptos, los montos y las actividades de los procesos electorales; pero principalmente a los principios de autonomía, equidad, racionalidad y legalidad.
- Por lo que respecta al *ámbito jurídico*, diremos que el órgano tiene la capacidad para autodeterminarse reglamentariamente; es decir, que cuenta con las atribuciones de darse su reglamentación interna, así como la facultad de iniciar leyes en el ámbito de su competencia, como la de erigirse en órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores.
- El *ámbito administrativo* consiste en la facultad del órgano electoral para establecer sus parámetros de organización interna, como también de los organismos electorales que están a su cargo, y de administrar directamente los recursos materiales y humanos con que cuenta.

Como lo hemos venido señalando, el modelo de autonomía en México tiene su fuente en principios de orden constitucional, por tanto, las facultades que de allí emanan, y que forman el cuerpo de normas y disposiciones legales, atribuibles a la función pública y recursos de que disponen los órganos electorales, implican responsabilidad jurídica y obligación ética de consejeros y demás servidores públicos



que los integran, como principios rectores en favor de la permanencia y futuro de la autonomía electoral

4. Consideraciones finales sobre reformas para el fortalecimiento de la autonomía electoral

El desarrollo democrático de México, exige que los órganos electorales locales sean sujetos de una permanente actualización y adecuación, para lograr su evolución y alcanzar mayor autonomía institucional. Por ello es conveniente conocer el grado de autonomía con que cuentan los órganos electorales de las entidades federativas y encontrar los mecanismos legales que permitan dotarlos de esta facultad constitucional; lo que tiene que ver con el estatuto jurídico de los Consejeros Electorales; es decir, la forma de su nombramiento, la elección del Presidente, de entre sus pares, la remuneración en relación con el principio de exclusividad a su cargo, la idoneidad, para el ejercicio del mismo, y el régimen de responsabilidades. Así como la consideración de otros factores, tales como la rendición de cuentas; ya que sólo así podremos ampliar el concepto de la autonomía electoral local, la que tendrá siempre como objeto y fin último el de servir de manera eficaz y eficiente a la ciudadanía.

36

Para contribuir al logro de tal fin, uno de los esfuerzos que valdría la pena emprender sería el que tienda a vencer la indiferencia sobre los temas del derecho electoral, empezando por la formación de profesionistas, mediante el establecimiento y estudio de cátedras específicas, que sean parte de los programas académicos en todas las universidades; como el de impulsar la edición y difusión de obras jurídicas sobre la materia y lograr que se dé la relación interdisciplinaria entre los aspectos políticos con los legales.

Se advierte pues, la necesidad actual de ampliar el conocimiento de las normas electorales, darles más claridad en su redacción y mayor difusión, con la finalidad de facilitar su entendimiento en la colectividad; tarea en donde los partidos políticos tienen un papel preponderante, ya que no sólo deben de difundirlas entre sus militantes al capacitarlos; sino también entre sus simpatizantes, señalándoles cuáles son sus derechos y obligaciones políticas; sólo así se podrá coadyuvar e ir avanzando por el camino cierto de la cultura política y educación cívica, tan necesaria en nuestro sistema democrático.

No hay que olvidar que en nuestro estado de derecho, y siendo la constitución política la que sirve de fundamento al derecho electoral, el cual se encuentra en un proceso de formación y perfeccionamiento, adecuándose a la realidad y exigencia de nuestro pueblo; es perfectamente viable que las modificaciones y reforma futuras a los procedimientos y normas electorales, prevean mayor flexibilidad en la participación de los ciudadanos y procuren la integración más completa de los órganos colegiados electorales.

Para concluir, señalaremos que la reforma electoral federal de 1996 ha sido fundamental en el desarrollo democrático, pero no puede considerarse como definitiva. Por tanto, la reforma electoral en las entidades federativas debe responder al sentido de pluralidad política que vive el estado mexicano a partir del ejercicio de su propia autonomía, como elemento sustantivo del sistema federal nacional; lo que requiere de una colaboración íntegra para la construcción de una nueva cultura democrática, donde tenga plena vigencia el ejercicio y reconocimiento de la autonomía de los órganos electorales, así como el respeto al sufragio, y aplicación de la justicia electoral.

Las consideraciones sobre la autonomía institucional y reformas electorales, como factores que inciden en la situación actual de la normativa electoral de las entidades federativas, las que han sido adecuadas o actualizadas básicamente a partir de la reforma electoral federal de 1996, así como aquéllas que adolecen todavía de ciertas inercias y arcaísmos que les afectan, siendo un obstáculo para responder eficazmente al sentido de pluralidad política y desarrollo democrático; exigen el consenso de acuerdos e iniciativas que favorezcan nuevas perspectivas de los órganos electorales, conscientes de que siempre habrá en proceso una reforma que aún no conocemos, pero a la que sí podemos ir sumando esfuerzos en la que se incluyan los siguientes aspectos de trascendencia:

- Conocer si se tienen establecidos mecanismos que permitan la trans-

parencia y rendición de cuentas, como práctica que vigorice la vida interna de los órganos electorales. Factor que acreciente los grados de confianza ciudadana y de los demás actores políticos.

- Si está previsto en las constituciones locales un porcentaje presupuestal para los órganos electorales, lo que significa ampliar las facultades en materia presupuestal, y no depender de los ejecutivos.
- Si hay criterios definidos sobre el principio de exclusividad de los consejeros electorales, y si en algunos se encuentra establecida su remuneración y a qué nivel.
- Si se han dado pasos concretos sobre el avance y establecimiento del servicio profesional electoral en el ámbito local.
- En cuántos casos se ha logrado que el Presidente del Consejo General del órgano autónomo, sea electo entre sus pares.
- Qué iniciativas o tendencias existen para ampliar la autonomía jurídica de los órganos electorales, y reconocerles la facultad de iniciar leyes.
- Buscar el establecimiento de mecanismos eficaces, y reglamentar las precampañas para evitar la compra y coacción del voto en las elecciones locales para gobernador, diputados y presidentes municipales, entre otras tantas.



Antonio Alanís Huerta

Dulce Olivia Forado Martínez

Rosa María Mirón Lince





ORGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

..

educación
cívica y participación
ciudadana



participación

política y educación cívica: expectativa ciudadana y gobernabilidad

Antonio Alanís Huerta*

“Dicen más del sujeto sus actos, que sus propios discursos sobre sus creencias y aspiraciones. Entre el decir y el hacer está la pauta de la congruencia política; es el punto de partida de la auditoría social”

(A. Alanís Huerta)

1. De la educación cívica y ética a la formación política

40

La educación del ser humano es un proceso permanente y globalizante que dura toda su vida; y en ella intervienen la familia, la escuela, el contexto sociocultural y el ámbito laboral. En la familia se reciben los primeros valores que orientarán la actuación del individuo en el trayecto de su vida. Y también recibe aquí su primera formación política; pues no hay que olvidar que los padres son educadores para bien o para mal en todo momento.

La educación cívica se orienta a la esfera de la convivencia ciudadana; en esta esfera la atención se enfoca a los valores como el respeto a las diferencias, a la práctica de la democracia, al ejercicio del diálogo como medio de comunicación y de solución de problemas. Por lo tanto, la educación cívica aporta los fundamentos conceptuales para la convivencia social.

En cuanto a la formación ética, ésta es el resultado de la convivencia ciudadana; es el sustento de la actuación social; es la evidencia de la actuación de los ciudadanos en la vida cotidiana. Y en esta actuación convergen los valores, las destrezas y los principios que nuestra sociedad establece como básicos; y es en el marco de esta tríada conceptual que la sociedad nos evalúa como sujetos éticamente actuantes.

En cambio, la formación política de los sujetos se sitúa en un ámbito determinado y en un marco ideológico específico. De tal manera que la formación de cuadros políticos es una función que han asumido como propia los partidos políticos y algunas escuelas interesadas en la política como medio de influencia en el poder político.

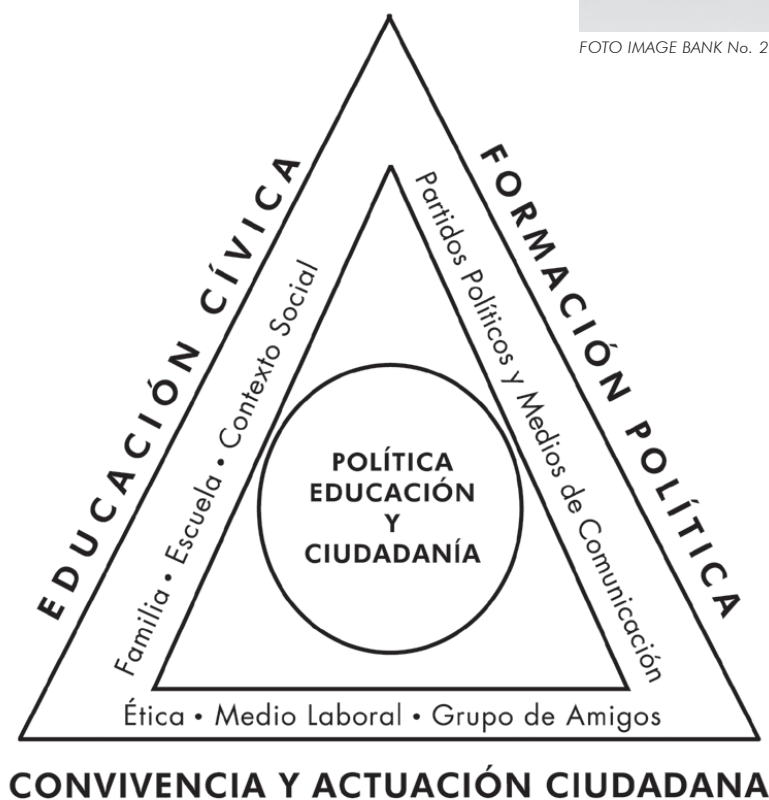
* El autor es Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Caen, Francia desde 1984. Es profesor titular en el Centro de Actualización del Magisterio en Michoacán (CAMM). Ha sido Consejero Electoral Federal propietario (1999-2003) del IFE en el 08 Distrito Electoral Federal de Morelia, zona Norte (México). Actualmente es Consejero Electoral Propietario, integrante del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), para el periodo 2001-2005. Integrante de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IEM.

La formación política toma diversas formas; puede iniciarse a partir de lo que el sujeto escucha en la familia, en la escuela o con el grupo de amigos; o bien puede iniciarse a partir de lecturas sobre temas sociológicos o políticos.

Cualesquiera que sean los orígenes sociales del sujeto, su formación política se va consolidando a partir del contraste que establece con su entorno.



FOTO IMAGE BANK No. 21: PIERRE- YVES GOAVEC





De hecho, en un contexto donde hay carencias materiales y reclamos sociales, ahí existe el ingrediente para orientar la formación política; y en contraparte, donde no hay problemas, ni carencias ni actitudes contestatarias también existen elementos direccionadores de la formación política de los sujetos.

2. El valor del voto ciudadano en la democracia: conciencia cívica y conciencia política

“El voto del ciudadano no se negocia; se gana, se defiende y se respeta. Así, un voto que se compra, se vende al mejor postor; por lo que el voto comprado tiene un valor comercial; pero el voto vendido no vale nada” (A. Alanís Huerta)

42

La elección de los gobernantes es una decisión de gran trascendencia en la vida política, económica y sociocultural de las naciones; es una decisión que implica el otorgamiento de la confianza de los ciudadanos para que los elegidos conduzcan a la sociedad por el camino del bien común.

Elegir al gobernante es una de las mayores responsabilidades que los ciudadanos tenemos frente a nuestro presente y frente al futuro de las nuevas generaciones; una mala decisión afectará el desarrollo armónico de la sociedad; y un mal liderazgo generará brechas de desconfianza, de incertidumbre y de indiferencia entre los elegidos y los electores.

Al ciudadano común se le dice en periodo electoral que su voto es valioso; que con su voto puede contribuir a

generar los cambios que la sociedad requiere; pero ese ciudadano no está tan seguro de que esto sea cierto. Principalmente porque la historia de la democracia mexicana le indica que sólo lo toman en cuenta cuando existe un proceso electoral; entonces, o razona su voto o francamente se abstiene de ejercer su derecho porque no confía en la utilidad que tienen las elecciones en su vida cotidiana.

Sin embargo, la educación cívica de los ciudadanos precisamente no se puede estimular durante los procesos electorales porque tanto los partidos políticos como los medios de comunicación preponderan más la información política sobre los candidatos, los partidos y sus propuestas de campaña; se pone el énfasis en la solicitud del voto pero no se le explica cuál es el valor de su voto. En tal sentido, el llamado que hacen los organismos electorales y las asociaciones civiles para que el ciudadano acuda a las urnas y emita su voto con plena libertad y secrecía no logran un impacto importante en función de la intención inicial pues la atención del sujeto está puesta en la nota política sobre los candidatos y los partidos políticos.

Cabe decir, no obstante, que a pesar del énfasis puesto en la actividad política de los partidos, el ciudadano ha dado muestra en los últimos procesos electorales de que razona su voto y lo otorga con mayor frecuencia a los candidatos como sujetos; y cada vez menos a los partidos como organizaciones políticas. Lo cual le plantea a los partidos políticos cuestionamientos sobre la estructura de sus plataformas electorales y sobre la difusión de sus principios básicos; sobre

sus competencias para la conducción de gobiernos emanados de sus organizaciones y principalmente sobre las ideologías que sustentan sus propuestas de campaña política.

Podría afirmarse incluso que el voto razonado es producto de una educación cívica y política del ciudadano que se sustenta, por una parte, en la imagen mediática de los candidatos y en las actuaciones recientes de los gobernantes surgidos de sus agrupaciones políticas. En el mismo sentido, el voto razonado es altamente probable que sea diferenciado, en procesos electorales donde existe más de una elección en juego

Pero, ¿a quién beneficia el voto diferenciado, al candidato como sujeto o al partido político que lo postula? Es evidente que cuando el candidato resulta ganador, su imagen personal resulta más fortalecida que la de la organización política. Y el efecto contrario también se da; cuando los candidatos carecen de imagen pública aceptable y pierden; entonces, es lógico que las organizaciones políticas traten de deslindarse del fracaso. Pero, ¿en cuántas ocasiones los candidatos son muy buenos y las organizaciones políticas cometen errores estratégicos tales que les conducen a la derrota? Pero, ¿sabe el ciudadano común cómo se postulan los candidatos que le pedirán su voto el día de la jornada electoral? Probablemente la mayoría de los electores lo ignora.

En síntesis, ¿cómo votar con plena conciencia cívica y política en las condiciones en que se desarrollan los procesos electorales, si el ciudadano es prácticamente saturado de información que de tan

abrumante que le resulta, cuando llega el momento de cruzar la boleta electoral aún no ha decidido por quién votar?

3. La expectativa social y la transparencia en la función pública

“Nada hay más transparente que un cristal limpio; pero su nitidez depende de la limpieza cotidiana. Así, no basta con que haya elecciones limpias y transparentes; se requiere que los gobernantes sean congruentes entre lo que dicen y lo que hacen” (A. Alanís Huerta)

El concepto de la transparencia puede entenderse por lo menos en el plano físico y en el conceptual y discursivo. Ambos en sentido metafórico, por supuesto.

La transparencia física, es objetiva; es visible y tangible. Se la puede identificar con el cristal. Pues este nos permite ver con claridad lo que está detrás; y sin lugar a dudas es la mejor expresión de claridad. No obstante, esa transparencia cristalina, nítida y objetiva, se utiliza para darle sustento a ideas, razones y conceptos cuyo origen es abstracto. Por ejemplo, la desconfianza social relacionada con los procesos electorales, se contrarresta con credibilidad procedimental a través de un objeto tangible como lo es una urna transparente.

Así el procedimiento, que aunque cae en el dominio del hacer, se asocia más con el poder. En este sentido, Giovanni Sartori, señala que el poder como verbo denota autosuficiencia del sujeto para actuar, para hacer las cosas; en cambio, el poder, como sustantivo, se translada al

expres



FOTO IMAGE BANK No. 21: MICHEL TCHEREVKOFF LTD

campo de la política con la connotación de mandar; de mandar hacer.

Dicho en otros términos, existe mayor transparencia en el hacer procedimental que en el mandar hacer, a partir del poder de mandar, de ordenar o de imponer.

44

Es evidente que el concepto de transparencia en el marco de la administración pública se sustenta en la rendición de cuentas, y en cierta forma hace uso de la casa de cristal como metáfora de la actuación pública. Pero no hay que perder de vista que el cristal, para que sea siempre transparente, requiere ser constantemente limpiado; que su transparencia es frágil; que puede romperse con una mala maniobra y que una vez roto es prácticamente imposible volver a restaurarlo con la misma transparencia y nitidez inicial.

En cuanto a la transparencia discursiva me refiero a la coherencia de las ideas hilvanadas en el discurso político; me refiero a la claridad de expresión de las ideas a través de un lenguaje, sobrio, sintáctico y propositivo. Sin embargo, este discurso transparente, con el cual se gana la credibilidad en los interlocutores, puede opacarse fácilmente si su aplicación en la administración pública no rinde cuentas claras, ni da las respuestas esperadas por los grupos sociales, donde se ejerce la función de gobernar.

En tales circunstancias, la transparencia se vicia porque el cristal se ensucia; se opaca y deja de ser el cristal transparente para transformarse en acrílico, opaco; y paradójicamente se cubre de una capa que ya no deja pasar la misma cantidad de luz, y poco a poco se va endureciendo hasta que pierde su transparencia; las ideas ya no entran; y ese espacio interior, otrora iluminado por medios naturales y exteriores, hoy sólo tiene luz interna y artificial. Ya no hay transparencia, todo es gris y amenazan las tormentas.

4. La Función Pública: entre la administración del capital político y la administración del conflicto

“En los sistemas donde existen muchos grupos se instala el conflicto; y por lo tanto los equipos de trabajo son escasos; los grupos buscan el poder; los equipos de trabajo buscan soluciones a los problemas” (A. Alanís Huerta)

Cuando se ha ganado una elección, en una contienda competitiva, legal y legitimada con el reconocimiento de la sociedad, es altamente probable que el capital político acumulado sea positivo. Es decir, que dicho capital le dé al ganador un margen de inversión inicial para empezar la difícil labor de gobernar. Pero es necesario tener en cuenta que el capital político, al igual que el económico, se gasta, se agota y nos puede conducir a la quiebra.

Por lo tanto, no vale la pena jugarse la mayor parte del capital político en donde éste es altamente vulnerable; principalmente si no se está generando más capital para el sustento del gobierno del sistema.

Las oposiciones, en cualquier sistema democrático, son necesarias para el propio equilibrio social y político; pues un gobierno sin oposiciones políticas fuertes es tentado frecuentemente por el autoritarismo. Pero tampoco podemos olvidar que frecuentemente las oposiciones buscan que el detentor del capital político gaste sus reservas en espacios y acciones sin relevancia.

45

Dicho en otros términos, el ahorro y acrecentamiento del capital político es factible si el poder se usa con inteligencia, sumando talentos y esfuerzos para la desactivación de fogones de conflicto. Y en el mismo sentido, cabe afirmar que el gobierno o los dirigentes que apuestan todo su capital político en las primeras acciones conflictivas corren el riesgo de perderlo todo.

El conflicto se instala en las instituciones y en los sistemas cuando existen muchos grupos conflictuantes; y cuando no existen equipos de trabajo. Así, abandonar los sistemas al conflicto es desperdiciar el capital político ganado; con el riesgo de la pérdida de la legitimidad social; del respaldo de la sociedad.

Pero es importante considerar que los escenarios de conflicto, en cualquier sistema o institución oscilan entre dos extremos, a saber:

- a. *El escenario indeseable pero altamente probable*
- b. *El escenario deseable, poco probable, pero posible*

Un *escenario indeseable* es lamentablemente probable que se realice porque se sustenta en la fuerza de la tendencia; de lo ya probado y en la conservación del *statu quo*; se

sustenta en un capital político que permite la demanda, la exigencia y el emplazamiento del sistema. En este escenario, se desarrollan los grupos y se eliminan los equipos de trabajo diferentes del que dirige al grupo conflictuante. En este escenario, el grupo o los grupos exigen; pero el equipo de trabajo negocia. Aquí el grupo no importa, importa el equipo. Y si el capital político se está gastando, es recomendable negociar con el equipo interlocutor un pacto de gobernabilidad, con base en reglas del juego puestas por los equipos negociantes.

Un escenario deseable, es el opuesto al indeseable; es el propósito de la negociación; pero la probabilidad de su concreción se construye analizando las variables y los actores clave en el conflicto. Destacando que la negociación se sustenta en la negación y en la concesión; así, negociar es dialogar y consensuar; es negar y conceder para acordar. Y estos consensos y estos acuerdos, no podrán darse sin un mínimo de respeto y de tolerancia.

Este análisis es importante porque permite evaluar los costos y las concesiones, de orden político y económico; ambos factores envían señales de costo social que es importante considerar. Entonces, se evalúa quién pierde más; y qué se gana; aunque en una buena negociación todos pierden algo y todos ganan algo; de otra manera la negociación no tiene sentido. Esta negociación es el factor principal de la probabilidad; el del acercamiento al escenario deseable. Puede incluso decirse que estamos en presencia de un escenario de transición; el escenario probable.

Así, el escenario deseable, que en un principio es poco probable, al pasar por la negociación y por el establecimiento de las reglas del juego político, se convierte en posible; aunque esta posibilidad conlleva una dosis de indeseabilidad.

5. De la confianza política a la confianza social: La respuesta de los gobernantes a la participación ciudadana

“La confianza social no se decreta; se gana en el terreno de los hechos a partir de la congruencia entre el decir y el hacer”

(A. Alanís Huerta)

Si bien la educación cívica de los ciudadanos se evidencia en su comportamiento cotidiano, familiar, escolar o laboral, en el plano específico de la elección de sus gobernantes el ciudadano participa o inhibe su participación en función de su experiencia electoral. Es decir, sus decisiones electorales transitan entre la incertidumbre, el conflicto y el escepticismo; por una parte no sabe por quién o por qué votar o si su voto será contado y respetado; por otra parte enfrenta el conflicto de decidir si vota por un partido político o por el candidato que lo postula; pero lo más grave es cuando desiste de votar porque no cree en el sistema político mexicano ni en sus gobernantes. Aquí es evidente que el peso de la historia política mexicana y particularmente la historia de nuestros gobiernos y de los procesos electorales pasados no contribuyen a que el ciudadano tenga confianza y credibilidad en los gobernantes que elige; lo cual hace más difícil

que las invitaciones al voto tengan realmente éxito en la voluntad ciudadana.

Es cierto también que la actuación de los órganos electorales en los últimos procesos de elección federales y locales en los Estados de la República, ha generado un buen nivel de confianza en los ciudadanos; y los propios resultados han contribuido a la consolidación de dicha confianza. Y no necesariamente la credibilidad se sustenta en el hecho de que el concepto de alternancia política y gubernamental se haya manifestado como una realidad en las elecciones presidenciales mexicanas del 2 de julio de 2000 y en los últimos procesos locales en los Estados; no, y ver el proceso de alternancia reducido únicamente a esas expresiones de la voluntad ciudadana es ver la realidad a medias; aquí lo más importante de destacar es que el voto libre y secreto de los ciudadanos se respeta y que los gobernantes emergidos de estos procesos electorales son legítimos por el simple hecho de ganar la elección; incluso con un voto de diferencia. Y su elección es legítima y legal porque así lo establecen las reglas y normas electorales vigentes.

El ciudadano neutro, libre de ideología política, no existe en el marco de la democracia; como tampoco existe el método perfecto para la elección de los gobernantes. No, tampoco la democracia es el método de elecciones perfecto, pero sí es el que permite la participación de los ciudadanos de manera abierta y libre en la elección de sus gobernantes; pero conlleva también la posibilidad del disenso, de la inconformidad y la expresión de las diferencias. Así, el consenso no elimina la discrepancia ni las dife-

rencias.

Si bien la pluralidad es un sustantivo inherente a la democracia, también lo es la rendición de cuentas, la aceptación de la derrota y de la discrepancia política. La democracia no hace milagros ni resuelve mágicamente los problemas sociales que han tenido muchos años para su incrustación en la sociedad; pero sí representa la posibilidad de plantear y aplicar estrategias y programas para su solución gradual.

El proceso de adquisición de la confianza, en cualquier proceso donde interactúan las personas suele ser largo y sinuoso; pues la confianza social no se decreta, se gana frente a los actos de congruencia entre el decir y el hacer. Sin embargo, la confianza se pierde de una sola vez y el proceso de recuperación suele ser muy difícil, prolongado y a veces poco exitoso. Por lo tanto, todo esfuerzo que hagamos, como sociedad, para recuperar la credibilidad en nuestros actos y en nosotros mismos nunca será desdeñable pero tampoco suficiente; la participación ciudadana en los procesos electorales se acrecentará en la medida en que los gobernantes elegidos por la vía democrática vayan correspondiendo a las expectativas de los electores y de la ciudadanía en su conjunto.



mujer, política y poder

Dulce Olivia Fosado Martínez*



Mi intención es hablar de la mujer, en el marco de la celebración de los 50 años del sufragio femenino. Mi contribución en este sentido es el de establecer algunas consideraciones personales, con el apoyo de mujeres investigadoras como lo es Lola. G. Luna de la Universitat de Barcelona.

La representación de la mujer en los niveles más altos de adopción de decisiones a escala nacional e internacional no ha cambiado en los últimos ocho años, desde que se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín, China en 1995, asegura Naciones Unidas, lo que es en sí el reconocimiento digamos “oficial”, de la situación de la mujer en pleno siglo XX.

Una forma de describir la “perspectiva de género” es aquella que permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias, así y solo así considero, se pueden potenciar las contribuciones de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ellas y ellos; así como la problemática institucional que deben afrontar y las muchas maneras en que lo encaran.

La perspectiva de género tiende a situar, del discurso y de la acción masculina, lo que dice y hace en torno de la mujer; es decir que la mujer sea el sujeto de su propio discurso y de su propia acción. Ello supone, necesariamente, en el plano social, un proceso democrático en donde ambos sujetos, dialoguen de tú a tú. La capacidad de diálogo a su vez implica procesos educativos, insertos en el tejido social que finalmente emerge como democracia de género. El ser humano, en razón del cuerpo, de su identidad y preferencias sexuales deberá re-definir y asumir sus diferencias y semejanzas en un proyecto de vida social en donde la actitud crítica, negociadora y tolerante mantenga relaciones de poder armónicas, es decir justas y en donde la condición humana no sea el medio para los fines de otro u otros. Esto, percibido socialmente en un estado de derecho, permitirá que el proceso democrático tenga mayor extensión y profundidad en la práctica social y sea verdaderamente incluyente de la diversidad de todo ser humano.

* Consejera Electoral en el Estado de Hidalgo

La búsqueda del poder comienza con la lucha de las mujeres por la promulgación de las leyes que les otorgaron el derecho a participar en los procesos de elección, este hecho constituye una de las grandes transformaciones sociales del siglo, y que marcó el comienzo de un proceso trascendental, que lamentablemente aún no ha mostrado todo su potencial entre la igualdad entre hombres y mujeres en cuanto a su participación política; es decir, la exclusión persiste.

Dicha exclusión de la participación política de las mujeres en tanto entes autónomos e independientes, se ha dado de manera histórica, de ahí el origen de los movimientos feministas. Estos inicialmente reivindicaron el voto y otros derechos ciudadanos para las mujeres. Posteriormente estos movimientos se han convertido en un fenómeno mas complejo que un movimiento social, desarrollando un pensamiento crítico y creador de conocimiento, que está siendo genéricamente la vía de incorporación real de las mujeres a la política, ahora sí, como sujetos autónomos más allá de sus capacidades reproductoras.

Pero es menester analizar las causas de la escasa participación de la mujer en la vida pública, por lo que es necesario reflexionar sobre los obstáculos que la limitan y los mecanismos emergentes. De acuerdo con algunas investigadoras sociales, uno de los obstáculos que entorpece todas las formas de participación de la mujer en la vida económica, social y política, lo constituye la desigualdad resultante de la división de roles entre hombres y mujeres en los espacios públicos y privados, ya que

lograr condiciones equitativas para la plena integración de la mujer a la vida nacional de los países implica, además de acciones positivas para su acceso al poder, la adopción de otras medidas que conduzcan a una revalorización de los espacios privados, tanto para los hombres como para las mujeres, de forma tal que éstos sean compartidos en igualdad.

Por esa razón, y concediendo la real importancia de las acciones positivas, tales como el sistema de cupos o la promoción de la paridad de ambos sexos en los órganos públicos, se hace necesario promover cambios paralelos conducentes a la transformación de las relaciones de género, impulsando medidas que aseguren que las opciones para compartir y alternar funciones en los espacios públicos o privados, sean equitativas para hombres y mujeres, a fin de que tanto unos como otras puedan abandonar la dureza de la distribución de roles.

Esto significa, mediante la integración de los ámbitos público y privado, enriquecer la realidad de todos y todas. Implica también, hacer que se tome conciencia de que los problemas de las mujeres no son sólo los intereses de las mujeres, las que por el lugar que jurídicamente tienen garantizado en la sociedad y su contribución al desarrollo nacional, deben tener pleno derecho de ciudadanía y, por ende, a participar en todas las decisiones que afecten a sus familias, comunidades y países.

Lo anterior nos obliga a abordar otro tipo de obstáculo, que se relaciona directamente con la ciudadanía efectiva de las mujeres. Analizar el número relati-

vamente escaso de mujeres electas, que contrasta con el de mujeres votantes, sugiere que, a pesar de la eliminación de obstáculos legales que ha establecido una igualdad potencial para el hombre y la mujer en el desempeño de cargos de elección popular, subsisten fenómenos culturales relacionados con el papel de la mujer en la sociedad que dificultan que la igualdad jurídica se refleje en la práctica. La ciudadanía efectiva para las mujeres parte, de tener en la práctica iguales derechos que los hombres, en situaciones en las que ya se ha reconocido jurídicamente la igualdad, pero que en la realidad no existe plenitud de derechos para ellas.

Otro obstáculo por derribar, es la lamentable escasez de modelos de liderazgo femeninos basados en una identidad política de género. Las mujeres se enfrentan a un mundo cambiante que determina formas de liderazgo particulares y, a la vez, cambios en los ámbitos dentro de los cuales tienen que negociar. Gran parte de las mujeres que participan en política lo hacen en referencia a otras condiciones sociales, no a su género y actúan como miembros de corporaciones que las determinan porque abarcan mucho más que su particularidad genérica.

Cada mujer política vive sujeta a diversas formas de lealtad, de pertenencia, de control. Todo ello se concreta en la formación de una identidad fuera del género. Así, al hacer política, se estereotipan sus actividades, las formas de buscar y ocupar posiciones jerárquicas, sus discursos, sus comportamientos.



FOTO IMAGE BANK No. 21: PATRICIA RIDENOUR

Se tiene que reconocer, que hacer política implica ganar y perder poderes que provienen del ámbito político y van desde el prestigio hasta bienes y recursos sociales, económicos o intelectuales. Por ello, a pesar de la conciencia y la voluntad, al hacer política habrá que competir, encontrar rivalidad y alianzas.

Es necesario para todos, intentar un estilo de liderazgo que contribuya a la conformación de un sujeto político de género que transite por el acceso a la información y la capacidad de gestión, por la tolerancia, la coalición en la diversidad, el acuerdo en las propuestas, la capacidad de impulsar líneas de acción específicas y también comunes. En este mismo sentido, mucho se ha hablado ya sobre la falta de interés de las mujeres para participar, en la ausencia de discursos atractivos que realmente den cuenta de sus intereses más elementales.

Pero también en los grupos de mujeres existe el poder y las jerarquías. Hemos mujeres fuertes y débiles, algunas masculinamente dominantes y otras con voluntad de adaptación. De forma muy sutil se incorporaron también en los grupos de mujeres, hábitos que antes habían sido criticados como formas de ejercicio del poder típicamente masculinas.

En los años ochenta el debate llevó a la búsqueda de estrategias de cambio en las relaciones del poder socio-político a través de la intervención en la esfera de poder, junto con la presencia parlamentaria y la competencia de las mujeres en sus propios partidos.

Mediante la crítica a la concepción tradicional de la "política como negocio"

y al "poder como propiedad" e instrumento de dominación, el movimiento de mujeres ha provocado una discusión de contenidos y criterios nuevos dentro de estos ámbitos. Siendo el poder una interpretación simbólica de la solidaridad de un grupo, sin que necesariamente signifique opresión: el poder también podría ser la creación de algo, otra forma de vida, un mundo diferente, un espíritu de inspiración, como lo han expresado grandes mujeres.

No se trata de un simple cambio de los hombres en los puestos de poder, justamente, porque muchas mujeres han desarrollado otro concepto del mismo.

Las mujeres habremos de retomar el sueño de un cambio cualitativo de la sociedad con esta mirada diferente hacia el poder. Esta visión moderna es una sociedad en la cual el poder no sea una capacidad de imponer su voluntad contra la resistencia de los demás, sino una red definida por el dar y recibir.

Para Rousseau, "la mujer y lo femenino es naturaleza, pasión, deseo que amenaza el mundo racional masculino; la maternidad con sus virtudes conjura el peligro y significa a las mujeres al convertirlas en madres de ciudadanos". Y Gisela Bock, al hacer un poco de historia del género, señala que "examinar las relaciones de los hombres con las mujeres, significa considerar lo que previamente ha funcionado como objeto de "la historia en general" desde una perspectiva de género y, por lo tanto, en términos "específicos del varón": la historia de los hombres como hombres. Mientras que las cuestiones relativas al género se han centrado

expres

principalmente en el sexo femenino, en "la cuestión de la mujer", los hombres parecen estar por encima de las relaciones de género, en la medida en que las dominan".

Para mi, es claro que el reto se encuentra en ver que hay aspectos en donde las mujeres no se pueden hacer presentes si no tenemos los conceptos apropiados para explicar esta ausencia, porque ¿cómo explicar la experiencia política de las mujeres, si seguimos manteniendo un concepto tradicional sobre el poder y la política, que en su epistemología las excluye? . Por ello considero necesario poner el énfasis en el concepto de la política del género en la historia, si se trata de esclarecer, por ejemplo, experiencias femeninas relacionadas con la modernización, el Estado, la ciudadanía y los movimientos sociales y aclarar que esas experiencias forman parte de una renovación, concretamente en sus aspectos políticos. Dicho de otro modo, una política renovada tendrá que incorporar a las mujeres en su calidad de actoras reales.

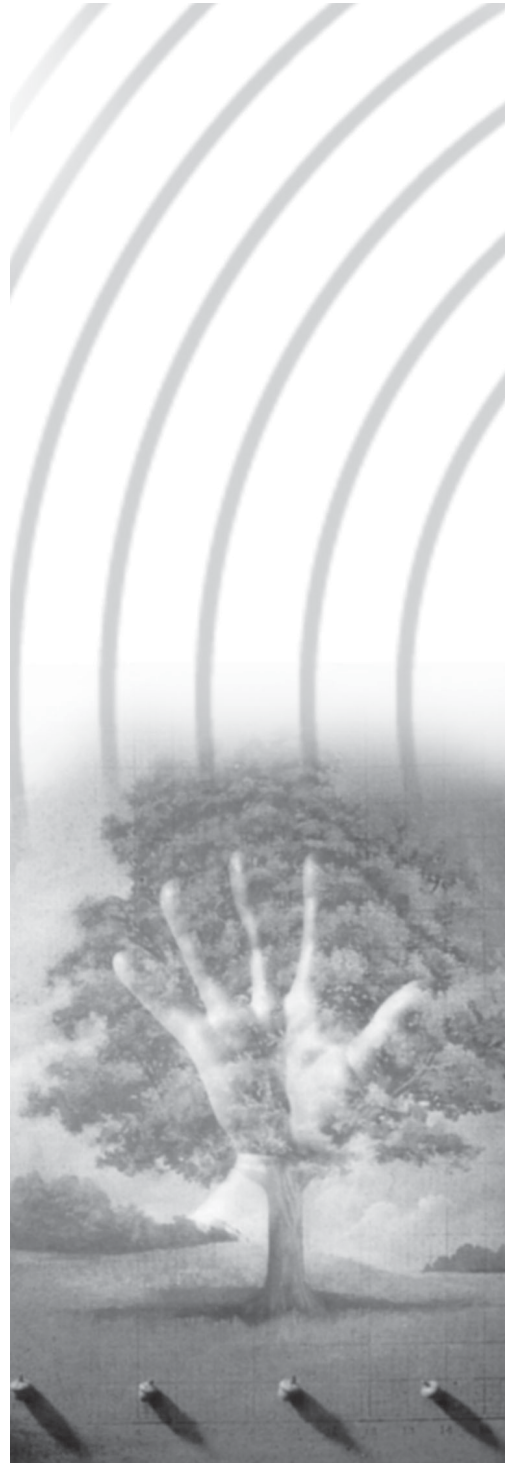


FOTO IMAGE BANK No. 21: LAURIE RUBIN

la ludoteca

cívica infantil (LUCI): la construcción de un proyecto de formación integral ciudadana

Rosa María Mirón Lince*

1. Introducción

Una de las tareas que define el desempeño cotidiano de un organismo electoral permanente, como el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), es precisamente la educación cívica. En aspectos tales como la divulgación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, la invitación a participar e interesarse en los asuntos de la comunidad y en la promoción de una cultura cívica que sustente el ejercicio de una democracia plena, hallamos sólidos pilares que explican la razón de ser del proyecto institucional de Educación Cívica que llamamos coloquialmente la LUCI.

La Ludoteca Cívica Infantil del Instituto Electoral del Distrito Federal (LUCI) puede definirse como un equipo itinerante de educadores con materiales didácticos ingeniosos, destinados a conformar un espacio para que los niños aprendan jugando. La LUCI se ha concebido para que los estudiantes de nivel primaria en las escuelas públicas y privadas del Distrito Federal, puedan "vivenciar" los valores básicos de la convivencia democrática, tales como la tolerancia, el diálogo, la participación, el respeto a las normas y a los acuerdos, entre otros.

Cada uno de los dos equipos que conforman actualmente a la Ludoteca Cívica Infantil del IEDF visita una escuela durante dos horas diarias, en un periodo de una semana, para interactuar con alumnos y profesores, y poner en práctica un conjunto de actividades encaminadas a mostrar a los niños las ventajas que representa el resolver los problemas comunes, utilizando las reglas y procedimientos de la democracia.

El Instituto Electoral del Distrito Federal ha optado por desarrollar una ludoteca, con fundamento en las ventajas que ofrece este instrumento educativo. Se trata de una herramienta enfocada a favorecer el desarrollo cognoscitivo, social, y de la personalidad a través del juego. Su diseño y dinámicas de trabajo facilitan, además, la integración del niño con sus compañeros y ayudan a afianzar los conocimientos adquiridos en la escuela.

Es a través de la LUCI como el Instituto genera una estrategia de trabajo que busca superar las formas tradicionales de enseñar los valores cívicos, y permita aprovechar el

53

* Consejera Electoral. Presidenta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica en el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

iones

potencial educativo del juego.

De esta forma, se deja atrás el modelo de educación cívica basada en elementos de tipo memorístico y discursivo, que generan, la mayoría de las ocasiones, desinterés y apatía en los menores de edad. En su lugar, se pretende desarrollar un modelo de formación de ciudadanos apoyado en la generación de vivencias y experiencias personales, que estimulen una apreciación de las ventajas que tiene la puesta en práctica de valores y reglas de la democracia para la convivencia cotidiana. Así, el objetivo de la LUCI no se reduce a enseñar para obtener una nota escolar, sino que se empeña en trascender el espacio escolarizado y traducir los valores "vivenciados" en conductas observables de los individuos, a través de las cuales puedan resolver dilemas éticos que son consustanciales en la interacción humana.

Para lograr lo anterior, un equipo de educadores diseña, pone en práctica, y evalúa nuevas alternativas y técnicas de enseñanza-aprendizaje, con el fin de hacerlas efectivas para los educadores y atractivas para los alumnos.

2. Fundamentos de la LUCI

El programa permanente de Educación Cívica que ha implementado el Instituto Electoral del Distrito Federal,

parte de la idea de que un régimen democrático no puede sustentarse ni preservarse como un modelo minimalista, en el que los ciudadanos se limitan a votar y los candidatos a ser votados. Por el contrario, en el IEDF concebimos a la democracia como un régimen de gobierno en el que los ciudadanos pueden votar en libertad y ejercer, sin más limitaciones que las establecidas por la ley, sus derechos de expresión, información y opinión. A su vez, la elegibilidad de los gobernantes encuentra su esencia en las garantías de que la opinión ciudadana será respetada y que el sufragio constituye un elemento real de poder en manos de la sociedad.

Vista así, la democracia supera la dimensión formal, y se aprecia como un ejercicio ciudadano de atribuciones, responsabilidades y garantías. En este contexto, el poder se concibe como una esfera delimitada por las leyes y acotado por los derechos de los ciudadanos; es por ello que para que se consolide y fortalezca, el régimen democrático debe ser, más que un modelo institucional, un modelo dinámico de sociedad.

Sin embargo, lograr que la democracia funcione de manera adecuada no es tarea sencilla, pues se trata de un sistema que requiere de delicados equilibrios. Exige, ante todo, que esté asegurada la igualdad entre los ciudadanos del goce de sus derechos y obligaciones; además,



demanda que sus mecanismos institucionales, las reglas del juego, el sistema electoral, la configuración de los poderes públicos, sus funciones y relaciones recíprocas se encuentren estructurados de manera óptima para producir decisiones políticas, con el máximo consenso y con la mínima imposición.

En esta lógica de funcionamiento, la aprobación y sustento ciudadano se convierte en la razón de ser de la normalidad democrática. Pero los ciudadanos que necesita ésta, no se forman de manera automática al cumplir los 18 años. La ciudadanía es, ciertamente, una condición jurídica, pero sobre todo es una relación de compromiso entre el individuo y el régimen democrático. Los ciudadanos son resultado de una formación en ambientes familiares y educativos que promueven el respeto, el diálogo, la conformación de acuerdos y la participación. Es por este motivo que, al educar a los ciudadanos del futuro, se construye el futuro de la democracia y se sientan bases firmes para el perfeccionamiento y preservación de este régimen de gobierno.

Con este afán, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha desarrollado un proyecto dirigido a apoyar la formación cívica de la población infantil, mediante la promoción y difusión de la cultura democrática. Así, se eligió como público objetivo a estudiantes de los últimos tres grados de educación primaria, con un programa de trabajo que incluye alrededor de 18 actividades, distribuidas en cinco sesiones de dos horas cada una.

Conviene apuntar que este programa fue llevado también, durante sus primeros meses de operación, a parques y plazas comerciales; pero la diversidad de actividades que se llevan a cabo en estos espacios, aunado al hecho de que los pequeños no podían permanecer mucho tiempo, exigió un replanteamiento de la estrategia original, y se decidió concentrar la LUCI en espacios educativos.

55

3. La materialización de la LUCI

En su forma actual, la Ludoteca Cívica Infantil es resultado de tres años de experiencias en el diseño, implementación y prueba de materiales y técnicas educativas, que inició con un periodo de pilotaje, que duró de septiembre de 2000 a abril de 2001 y abarcó un total de 26 escuelas y 41 espacios públicos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal.

El paquete básico de actividades, que hoy en día integran la Ludoteca Cívica Infantil, colocan a los niños ante situaciones de convivencia en las que resulta necesario poner en práctica reflexiones y valoraciones. Al basarse en recursos lúdicos, la enseñanza de los valores de la democracia rompe el tradicional canal de comunicación instructor-alumno, en donde el primero no se advierte como la máxima autoridad, ni el segundo como repetidor. La esencia educativa del juego permite que los niños vivan los valores, a los cuales imprimen su propia personalidad y perspectiva, convirtiendo dicha experiencia

iones

en significativa para su marco ético de comportamiento.

Todas las actividades de la Ludoteca tratan de mostrar a los niños que son iguales en su valor como individuos, y al mismo tiempo, diversos en sus gustos, preferencias o características. La conciencia de la igualdad en la diversidad, proporciona un punto de partida necesario para mostrar la importancia del respeto a los compromisos, los acuerdos y las leyes como bases de la convivencia.

Esto es posible en la medida que la formación educativa –y no sólo la que desarrolla la LUCI– está basada en el respeto y la reciprocidad: en las interacciones que los educandos experimentan mediante los juegos, siguen las reglas establecidas, y esperan que todos hagan lo mismo.

Precisamente, el reto para el trabajo educativo de carácter formativo, radica en que éste debe rebasar la enseñanza meramente formal, discursiva y repetitiva, para lograr influir en la personalidad, es decir, en el carácter y forma de ser de los estudiantes.

Con este propósito, las dinámicas que conforman la LUCI tratan de provocar experiencias eminentemente democráticas, que permitan que los niños actúen y aprecien a la democracia como un medio adecuado para relacionarse con otras personas.

De esta forma, el contenido formativo de la LUCI se basa en la idea de que los valores y prácticas democráticas se adquieren viviéndolos, ejercitándolos y

comparándolos con las actitudes y conductas que no favorecen el respeto, la justicia y la igualdad entre las personas, en detrimento de la convivencia armónica, deseable en toda sociedad moderna y plural. Es decir, la LUCI hace posible crear un interesante espacio que permite a los niños conocer, expresarse y experimentar nuevos modelos de convivencia, siempre contrastados con los que habitualmente practican los alumnos.

Quiero resaltar un elemento educativo fundamental en la construcción de valores democráticos: el enfrentamiento de los niños y niñas con los dilemas morales que trae consigo la diversidad de opiniones y modos de vida.

Lo que ofrece la LUCI a los alumnos es una ruptura con la idea lineal de la interacción social. El dilema ético es utilizado como una herramienta indispensable para apreciar la importancia de la tolerancia y el respeto en la convivencia armónica. La enseñanza de tales valores no sólo se traduce en términos de pluralismo político, sino que, en la práctica cotidiana, la tolerancia puede ser un aspecto crucial para conjurar la violencia social.

Al encarar los diferentes dilemas éticos, que son parte sustancial de las actividades realizadas en la LUCI, los niños pueden desarrollar su capacidad deductiva para construir sus propios aprendizajes y conclusiones personales, sobre las situaciones y problemáticas en las que se ven inmersos. Así, la Ludoteca Cívica Infantil va más allá de ser una forma divertida de aprender, para convertirse en una fuente plural de experiencias significativas.



FOTO IMAGE BANK No. 21: LARRY DALE GORDON

Sin embargo, este ambicioso diseño de la LUCI no depende sólo de la creatividad reflejada en sus materiales y dinámicas. La calidad de sus educadores juega un rol determinante para el éxito del programa. La enseñanza de los valores a través de actividades innovadoras fracasaría, irremediablemente, si el Instituto centrara su atención en los recursos didácticos y descuidara el factor humano que da forma y vida a la LUCI.

La experiencia en estos tres años nos ha demostrado que la eficacia de la Ludoteca reposa en el entusiasmo, preparación, disciplina e ingenio de los educadores, quienes participan no sólo en la conducción de las actividades, sino también en el diseño y evaluación de materiales y dispositivos didácticos, que se conviertan en alternativas viables para la enseñanza del civismo desde un marco interactivo e incluyente.

Las acciones de los educadores son coordinadas y supervisadas por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y reciben una evaluación y seguimiento constante por parte de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, integrada por tres Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF.

De esta manera, el Instituto busca preservar la calidad y profesionalismo de la LUCI, apoyando en todo momento, que los equipos de educadores generen, a través del juego, las condiciones propicias para la discusión, el análisis y la reflexión sobre la democracia, sus reglas y sus valores, por parte de los niños.

Con ello se evita, también, que las actividades deriven en meros juegos, consiguiendo dotar a la LUCI de un prestigio propio, que le preceda y le abra las puertas de cada vez más escuelas y espacios públicos para intercambiar experiencias.

La propuesta educativa desarrollada por la LUCI ha ofrecido elementos para mejorar la convivencia entre los niños, ya que los valores que permean entre ellos dejan poco espacio para la pasividad, la apatía y la desconfianza. Es el reconocimiento grupal del valor de la honestidad, la tolerancia, la responsabilidad, la construcción de acuerdos, el diálogo, entre otros, lo que permite su internalización y significado en los participantes.

Prueba de ello es el testimonio de uno de los niños de la LUCI que, al referirse a la manera como aprendió los principales valores cívicos, convierte el sustantivo "democracia" en verbo, acuñando la idea

"democrando". Así, la convivencia, como factor dinámico, tiene como contraparte activa en su aprendizaje a la democracia en movimiento.

Por otra parte, el IEDF ha prestado, también, especial atención a los contenidos. Estos se han organizado atendiendo cada uno de los valores democráticos abordados, a fin de favorecer un mejor aprendizaje en los niños. En ese sentido, se han planteado un total de cinco unidades didácticas a partir de los siguientes grupos de contenidos:

- Democracia, convivencia y participación.
- Libertad, legalidad y responsabilidad.
- Pluralismo, tolerancia y diálogo.
- Capacidad de elegir, el voto ciudadano.
- La democracia, sus valores y los ámbitos en que pueden ejercerse.

Las valiosas experiencias obtenidas en las numerosas escuelas primarias visitadas hasta el momento, han permitido diseñar y elaborar un modelo de educación en valores afines a la democracia. Este modelo se encuentra detallado en la Carpeta Didáctica para la Formación de Valores de la Democracia, documento que representa el fruto de las interacciones e intercambio de ideas y opiniones con alumnos, docentes y personal pedagógico de la LUCI.

La Carpeta didáctica, que hoy se distribuye a los profesores de las escuelas visitadas por la LUCI, se caracteriza por ser un instrumento flexible, además de una novedosa aplicación de la vertiente

lúdica y experiencial en los temas cívicos a nivel básico.



FOTO IMAGE BANK No. 21: BUTCH MARTIN

4. A manera de conclusiones

La experiencia de tres años de operación de la Ludoteca Cívica Infantil, ha demostrado la viabilidad presente y futura de este proyecto. La LUCI ha conseguido desarrollar herramientas de enseñanza amenas, que ayudan a los niños a construir sus propios marcos éticos de referencia, y a aprender con base en las vivencias, experiencias y reflexiones.

En la enseñanza de las virtudes cívicas, y en la formación de futuros ciudadanos, que conozcan, compartan y practiquen los valores y reglas de la convivencia democrática, resulta crucial evitar la línea discursiva, la memorización y la percepción meramente enunciativa de la democracia, ya que ésta, en la realidad, es una forma de gobierno y un modo aceptable de vida. Esta revalorización de la educación cívica es, además de necesaria, estratégica para la construcción de una sociedad que no caiga en la seducción del individualismo, el consumismo extremo y la desinformación.

Con la LUCI se persigue que el saber y actuar cívicos sean apreciados como algo útil y conveniente, y que sus contenidos impacten de manera positiva en los educandos.

En virtud de lo anterior, la LUCI se funda en los siguientes preceptos:

- Utilizar el juego como factor de motivación para las experiencias de aprendizaje, es decir, el juego no deviene en aprendizaje significativo de manera automática;
- Las actividades deben propiciar que los estudiantes ejerciten los valores y prácticas democráticas, vinculándolas con su entorno inmediato;
- El ambiente educativo debe ser congruente con los contenidos que se busca fomentar, incluido el papel del educador;
- Los alumnos deben de asumir un papel protagónico en la construcción de aprendizajes.

59

Gracias al prestigio que ha ganado la LUCI en su operación en las escuelas, ha recibido múltiples invitaciones para asistir a espacios no escolares, tales como el Centro Integral de Apoyo a la Mujer, la Casa de Apoyo al Menor Trabajador, la Organización "Hacia una Cultura Democrática", el "Día Internacional de la Mujer", "Niños por la Paz", la "Feria informativa de los Derechos y responsabilidades de los Niños", entre otras, en donde se pudo contar con un público infantil cautivo y una infraestructura adecuada para desarrollar, de manera integral, su programa de actividades, mismas que constaron de:

- Presentación Institucional
- Obra de Teatro Guiñol
- Reflexión Educativa
- Entrega de Materiales Educativos

La amplia aceptación que ha tenido la LUCI entre las escuelas del Distrito Federal se muestra al observar que, desde su periodo de pilotaje hasta junio de 2003, la Ludoteca

Cívica Infantil ha atendido a alrededor de 6,638 alumnos, 1,022 padres de familia y profesores, en poco más de 78 escuelas; además de 2,938 personas en 61 espacios públicos.

En este año de 2003, la Ludoteca ha planeado realizar una serie de ajustes en el plan integral de actividades, que comprende mejoras y adaptaciones en los juegos y técnicas didácticas utilizadas, a fin de continuar con la vertiente de innovación continua que ha mostrado la LUCI desde su creación.

Asimismo, ha llevado a cabo un ambicioso programa de trabajo para involucrar a los maestros de escuelas primarias con el modelo de Educación Cívica que propone la LUCI, a través de una capacitación ex profeso del personal docente de las escuelas visitadas. Con ello, se pretende que en el proceso enseñanza-aprendizaje llevado a cabo por la LUCI, se implante una especie de "retroalimentación pedagógica" que haga posible que el modelo educativo desarrollado por cinco días, pueda ser adoptado por más tiempo, bajo la responsabilidad e iniciativa de los educadores de cada plantel visitado.

Con ello, la enseñanza de los valores democráticos basada en actividades lúdicas que fomenten la reflexión, podrá superar el límite natural de una semana, permaneciendo su filosofía y ejemplo.

Por último, el Instituto Electoral del Distrito Federal está analizando las mejores rutas y mecanismos para concretar algunas propuestas que permitan un mayor acceso a la Ludoteca Cívica Infantil, a través de distintas modalidades y

estrategias. Entre las principales se encuentran las siguientes:

- Ampliar la cobertura de la Ludoteca Cívica Infantil a través de un convenio con la Secretaría de Educación Pública (SEP), misma que asumiría los contenidos y objetivos de la LUCI, incorporándolos de manera permanente a sus planes y programas de estudio a nivel primaria.
- Desarrollar nuevos contenidos y recursos didácticos que permitan a la LUCI aportar más innovaciones en técnicas, metodologías y herramientas educativas aplicadas a la formación de ciudadanos.
- Intercambiar con instituciones públicas y privadas, experiencias educativas, así como dispositivos y materiales didácticos que incrementen el acervo de juegos educativos, metodologías y dinámicas de grupo dirigidos a la formación ciudadana.
- Implementar una modalidad de Ludoteca Cívica Infantil virtual, por medio de un software que se instale en las máquinas de los laboratorios de cómputo escolares. Este software contendría interactividades que reproduzcan el enfoque pedagógico de la LUCI, sus contenidos y sus métodos de enseñanza.
- Buscar convenios de colaboración con autoridades federales y locales del ámbito educativo, a fin de llevar la LUCI a un público cada vez más amplio y diverso.

Con la operación de la LUCI se abona el terreno de la educación cívica con sentido práctico, y se prepara a los pequeños para ser ciudadanos capaces de apreciar y consolidar el marco de convivencia democrática que, como país,

hemos construido con mucho esfuerzo en los años recientes.

Es por eso que para el Instituto Electoral del Distrito Federal, la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones, pero sobre todo, interesados en ser útiles a su comunidad, es una inversión indispensable que no admite regateos ni dilaciones, si es que queremos otorgar a la democracia un futuro que trascienda lo meramente electoral.



61

ILUSTRACION
IMAGE BANK No. 21: JEAN PIERRE GAUZERE

iones



Ma. Luisa Farrera Paniagua





ORGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

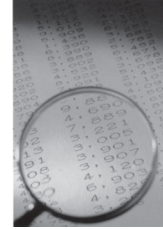
...

financiamiento a
partidos políticos



el financiamiento de los partidos políticos

Ma. Luisa Farrera Paniagua*



1. Introducción

En el complejo tema del financiamiento a los partidos políticos confluyen un sinnúmero de puntos de vista, todos respetables y dignos de ser considerados.

Lo que parece un denominador común es la preocupación general que persigue que los recursos, cuyo origen procede de la propia sociedad, sean utilizados exclusivamente para los fines que expresamente les son concedidos a través de la regulación que la legislación representa.

Pero no sólo el gasto y uso de recursos es preocupación social, también lo es su origen, más allá de los que provienen del erario nacional y del respectivo de cada entidad federativa, también lo es el que corresponde al financiamiento privado.

En esta breve participación, trataré de exponer de manera general, los avances en materia de financiamiento, pero también logros importantes en materia de rendición de cuentas que se han presentado en el Estado de México, finalizando con una serie de propuestas muy específicas, para lograr mejores resultados en ambos sentidos.

2. Estado de México

Por lo que toca al Estado de México, el contexto histórico es muy similar al vivido en el ámbito nacional, de hecho, en algunos casos las reformas a la legislación local obedecieron a modificaciones previas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la propia Constitución local; pero vamos a un rápido recorrido sobre lo que ha sido la legislación electoral de nuestra entidad en el tema del financiamiento en los últimos años.

En la legislación electoral de 1966¹ se reconoce a los partidos como asociaciones de ciudadanos constituidas conforme a la ley, pero sin darles un carácter público o privado;

* Presidenta del Instituto Electoral del Estado de México.

¹ Esta Ley Electoral del Estado de México se publicó en la Gaceta del Gobierno N° 17 de fecha 27 de agosto de 1966.

en el mismo sentido se pronuncia la legislación electoral de 1975². La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México (LOPPEEM) de 1978³, tras las reformas de la Constitución General y local, introduce en su artículo 22 que “los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática...”, reconocimiento que obliga la entrega de recursos públicos; no obstante, en materia de financiamiento esta Ley únicamente se limitó a conceder algunas prerrogativas reguladas de forma muy general, como el disponer de los medios para actividades editoriales, contar con un mínimo de elementos para sus necesidades encaminadas a la obtención del voto popular y la exención de impuestos.

No fue sino hasta 1990⁴ cuando una reforma a esta misma Ley fue un poco más específica, al disponer, en el Artículo 45 fracción segunda, que los partidos políticos tendrían como prerrogativas “gozar de financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las campañas electorales de gobernador, diputados y ayuntamientos del estado”, sin embargo, como se observa, no existe la forma de asignación ni los montos a distribuir entre los diversos partidos contendientes, por lo que la Comisión Estatal Electoral asumía este rol de manera discrecional; incluso las nuevas disposiciones adoptadas en 1993 expresamente disponen que “la Comisión Estatal Electoral determinará, conforme al presupuesto aprobado para tal efecto por la Legislatura del Estado, la cantidad que se asignará en forma mensual a los partidos políticos para el ejercicio de sus actividades ordinarias, la cual será equivalente, al menos, a 2,500 veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado”⁵.

Nótese en el apunte anterior dos elementos que paulatinamente se corregirán en posteriores legislaciones, en primer término no existe una fórmula que legalmente determine la cantidad de recursos que se deben distribuir entre los partidos políticos, lo que da lugar a que sea la Legislatura, la que determine el total de recursos a que podrán tener acceso los partidos políticos, pero además, se otorga a la Comisión Estatal Electoral, presidida por un alto funcionario gubernamental⁶, la posibilidad discrecional, de distribuir los recursos previamente aprobados.

En 1990 ya se hacía la diferencia entre actividades ordinarias y actividades encaminadas a la obtención del voto; para estas últimas se otorgaba el doble de financiamiento que en el primer caso.

En 1996⁷, después de la denominada reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se deroga la LOPPEEM y entra en vigencia el Código Electoral del Estado de México, que tras una serie de reformas, aún rige la actividad electoral en la entidad.

Con el Código Electoral se introdujeron nuevas disposiciones, entre ellas una asignación dual de recursos, obedeciendo a criterios de igualdad y de proporcionalidad

2 Esta Ley Electoral del Estado de México se publicó en la Gaceta del Gobierno N° 7 de fecha 18 de enero de 1975.

3 La LOPPEEM abroga a la anterior Ley Electoral a partir del 20 de abril de 1978, fecha en que se publica en la Gaceta del Gobierno N° 47.

4 Reforma publicada en la Gaceta del Gobierno N° 123 de Fecha 28 de junio de 1990.

5 Comisión Estatal Electoral, Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, Toluca, 1993, p. 85, Art. 45-B

6 La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México de 1993, establecía en su artículo 58 la integración de la Comisión Estatal Electoral en la que el Secretario General de Gobierno fungía como Presidente, el Director General de Gobernación era el Comisionado del Poder Ejecutivo, tres comisionados provenían del Legislativo, uno más de los Ayuntamientos, un comisionado de cada partido político registrado, 6 comisionados ciudadanos designados por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo, el Secretario General de la Comisión Estatal Electoral y un Notario que fungía como Secretario de Actas. En total, 14 miembros más los comisionados de cada Partido Político.

7 Con la reforma de 1996, se modifica la Constitución Política Local para otorgar la función estatal de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales al Instituto Electoral del Estado de México, organismo que se crea con la misma reforma y que comienza funciones el 2 de marzo de 1996.

de votos, con un porcentaje del 30% para el primer caso y de 70% atendiendo el segundo principio. Pero además, se plasmó la fórmula para determinar “el monto total a distribuir en forma trianual entre los partidos”, el cual sería el que resultara de multiplicar el 50% del salario mínimo vigente en la capital del Estado por los ciudadanos inscritos en la lista nominal en la elección local inmediata anterior. Al determinarse el presupuesto a partidos de forma trianual, cuando hubiere elecciones sólo de diputados y ayuntamientos se entregaría el 60% en el año electoral y 20% en los otros dos años, cuando en el trienio respectivo hubiere elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador, se entregaría 40% para cada año electoral y 20% en el año no electoral.

Por supuesto, no tenía derecho a financiamiento público el partido que no lograra al menos el 2% de la votación válida emitida en la última elección.

La reforma electoral de 1998⁸ trae consigo cinco principales modificaciones:

Primero, el financiamiento ordinario se fija anualmente.

Segundo, el porcentaje del salario mínimo a multiplicar se reduce a 35% y se multiplica ahora por los ciudadanos inscritos ya no en la lista nominal, sino en el padrón electoral.

Tercero, para distribuir el monto a cada partido se siguen considerando los principios de igualdad y de proporcionalidad, sólo que los porcentajes se modifican, el 10% de forma igualitaria y

el restante 90% atendiendo la votación lograda en la última elección.

En cuarto, lugar está el establecimiento de un umbral mínimo menor, pasa de 2 a 1.5% de la votación válida emitida para que un partido pueda mantener el registro y, a su vez, tener derecho a recibir financiamiento público.

Por último, se adopta la disposición de que cuando existe proceso electoral cada partido tiene derecho a recibir un monto equivalente al doble del recibido para actividades ordinarias, pero éste, con la finalidad de que se realicen las actividades tendientes a la obtención del voto.

En el año 2000⁹ existe una nueva reforma al Código Electoral que, sin embargo, presenta pocos cambios, aunque sustanciales en el tema que nos ocupa, se vuelve a modificar el porcentaje del salario mínimo para quedar en 40% y multiplicarlo por el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año anterior a aquel en que se va a aplicar, lo que se mantiene tras la reforma de 2002¹⁰ y sólo se incluye, en este último caso, el derecho al 2% del financiamiento total, para aquellos partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección.

Hoy se busca una mayor transparencia en el uso de los recursos de los partidos políticos a través de informes periódicos que éstos deben presentar ante la autoridad electoral que, a través de la Comisión de Fiscalización, los analiza, y el Consejo General determina si da lugar o no a sanciones que también son cada vez más

8 Esta reforma tiene su fundamento en el Decreto N° 65 de la LIII Legislatura Estatal dado el 2 de octubre de 1998.

9 Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México* en Legislación Electoral del Estado de México, Toluca, 2000.

10 La reforma se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México denominado Gaceta del Gobierno N° 1 de fecha 1° de enero de 2002 y corresponde al decreto N° 52 de la LIV Legislatura estatal.

específicas.

Todas estas reformas dan la pauta para afirmar que el panorama que hoy se tiene en materia de financiamiento, deja ver reglas claras y más equitativas, eliminando la discrecionalidad e introduciendo mecanismos que posibilitan conocer con detalle el comportamiento financiero de los partidos políticos.

3. Formas de financiamiento de los partidos políticos (el caso del Estado de México)

El Código Electoral que hoy nos rige establece, entre otras prerrogativas de los partidos políticos, “gozar del financiamiento público para el ejercicio de sus actividades ordinarias y para su participación en las campañas electorales”.

De manera general el financiamiento se divide en dos vertientes, el financiamiento público y el privado, por lo que en conjunto, se ha denominado financiamiento mixto.

1) *Financiamiento Público.*- Los recursos que se otorgan a los partidos políticos por este concepto provienen del erario nacional o de la entidad federativa correspondiente y están debidamente regulados por las leyes electorales, en el caso del Estado de México, el Código Electoral lo hace en el artículo 58.

67

La cantidad base para asignar el financiamiento se obtiene al multiplicar el 40% del salario mínimo vigente en la capital del Estado por el número de ciudadanos que se encuentren inscritos en el padrón electoral correspondiente a la entidad con corte al 31 de diciembre del año anterior al que deba realizarse el cálculo.

Una vez que se realiza la operación, la cantidad resultante se divide en dos rubros, por un lado, el 15% y por otro el 85% restante, el primero se distribuirá en forma paritaria entre todos los partidos políticos con derecho a financiamiento, la segunda cantidad se distribuirá en forma proporcional directa de la votación válida efectiva de cada partido político en la última elección de diputados locales.

El financiamiento público además, encuentra dos vertientes, por un lado está el que se destina al sostenimiento de sus actividades permanentes o también llamado ordinario, y por el otro, el financiamiento para la obtención del voto. En el primer caso, se fija anualmente conforme a los criterios antes citados. Para el segundo caso, el total será equivalente al doble del monto de financiamiento que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias durante el año del proceso, con una entrega de recursos en la fecha del otorgamiento de registro de los candidatos correspondientes, equivalente al 40%, y 3 exhibiciones posteriores de un 20% cada una.

iones

Cabe hacer un paréntesis para dejar asentado que el Código Electoral prevé que los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la elección tendrán derecho al 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para sus actividades ordinarias y un monto adicional igual para sus gastos por actividades de campaña. Además, el partido que no logre al menos el 1.5% de la votación válida emitida en la elección de que se trate, no disfrutará del financiamiento público.

2) *Financiamiento Privado.*- Este tipo de recursos se conforman de diversas fuentes que no tienen, ni deben tener, ninguna relación con el erario y son las siguientes:

- a) *Financiamiento por la militancia.*
- b) *Financiamiento de simpatizantes.*
- c) *Autofinanciamiento.*
- d) *Financiamiento por rendimientos financieros.*

Estas son las modalidades de financiamiento que el Código Electoral del Estado de México reconoce a favor de los partidos políticos.

Rendición de cuentas

La legislación del Estado de México no se limita a las fuentes de financiamiento, también aborda de forma específica la materia de la fiscalización de los recursos, es decir, la rendición de cuentas, y en ello se han tenido avances muy significativos.

De manera general, podemos mencionar el establecimiento de topes de gastos de campaña, cuyo monto no puede exceder el equivalente al 55% del salario mínimo vigente en la capital del estado multiplicado por el número de ciudadanos que se encuentren en el padrón electoral al mes previo al inicio de las campañas electorales, en el ámbito respectivo de competencia, ya sea el municipio, el distrito o la entidad.

Otro elemento de rendición de cuentas son los informes que los partidos deben presentar relativo a sus ingresos y egresos tanto para actividades ordinarias como para la obtención del voto.

Un punto más que se ha desarrollado y que simboliza una innovación en la materia, es el relativo a las revisiones precautorias, pues éstas se realizan por la autoridad electoral a través de la Comisión de Fiscalización sin necesidad de que exista una solicitud expresa para ello. Estas revisiones se realizan en el 20% del total de campañas de diputados y ayuntamientos de cada partido político, la información que las revisiones generen, será exclusivamente del conocimiento de la Comisión de Fiscalización, para ser valoradas al momento de emitir el dictamen de la revisión de los informes definitivos sobre el monto, origen y aplicación de los gastos de campaña.

El Instituto Electoral, una vez hecha la revisión correspondiente, publicará en prensa y medios electrónicos los ingresos y gastos de los partidos políticos tanto de gastos ordinarios como de los de campaña.

4. El financiamiento público de los partidos políticos en el estado de México en comparación con otras entidades federativas

En el Estado de México, como en la mayoría de las entidades federativas del país, es la legislación electoral la que determina la fórmula para otorgar financiamiento público, aunque ciertamente el presupuesto es propuesto por el Ejecutivo Estatal y aprobado por la respectiva Legislatura, por lo tanto, la institución electoral debe presentar un anteproyecto de presupuesto al titular del Ejecutivo. Lo que da sustento al anteproyecto referido es la propia legislación electoral, pues en ese caso, no hay forma de que se modifique de manera discrecional el presupuesto que deba otorgarse a los partidos políticos. No obstante, existen todavía algunas entidades federativas en las que la institución electoral se encarga únicamente de la distribución del financiamiento, dado que la asignación la determina un organismo ajeno al electoral, que generalmente recae en el gobierno estatal a través de la respectiva secretaría de finanzas, como el caso de Aguascalientes, Campeche, Durango, Tabasco y Zacatecas, sólo que en este último estado es la legislatura la que determina el monto de financiamiento público a distribuirse entre los partidos políticos con presencia en la entidad.

Nuestra entidad es la que cuenta con el padrón electoral más grande de la República, pues alcanza los 8,403,650 ciudadanos inscritos en el padrón electoral con corte al mes de abril del año en curso, en contraste, la entidad federativa

con menor cantidad de empadronados es Baja California Sur con 290,100 ciudadanos. Sumando las cuatro entidades con más ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a saber, el Estado de México, el Distrito Federal, Veracruz y Jalisco, se alcanza una cifra de casi 25 millones de ciudadanos, lo que representa una cantidad mayor al 36% del total de ciudadanos que en el país se encuentran empadronados.

Para darnos otra idea de la importancia del Estado de México en materia de padrón electoral, dada la cantidad de ciudadanos inscritos en este rubro, tiene una suma más o menos similar a la población empadronada en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Durango, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas¹².

Para la obtención del monto de financiamiento público en el Estado de México se considera el 40% del salario mínimo vigente en la capital del estado y se multiplica por el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al último día del año anterior al que deba aplicar el financiamiento. 11 entidades más consideran la cifra del padrón electoral a multiplicarse por porcentajes que van desde el 8% del salario mínimo vigente en el Estado de Guerrero, hasta el 100% del salario mínimo vigente en el Estado de Tlaxcala; la determinación de estas cifras tienen una aplicación anual, periodo que es utilizado en la mayoría de las entidades federativas, sin embargo, también existen cálculos que se aplican de manera trianual, en cuyo caso destaca el estado de Sinaloa que

11 Fuente: Instituto Federal Electoral.

12 Para la estimación se consideran las cifras del padrón electoral proporcionadas por el Instituto Federal Electoral con corte al mes de abril de 2003.

expres

toma como referencia el equivalente a 4 salarios mínimos a multiplicar por el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral, distribuyendo el presupuesto 50% el año de la elección, 30% el año previo y el restante 20% para el año posterior a la elección.

Cabe destacar que nueve entidades federativas contemplan las cifras de los ciudadanos que se encuentran en la lista nominal de electores respectiva, para multiplicarse por porcentajes del salario mínimo que van desde el 20 hasta el 50% y de esta forma obtiene el monto de financiamiento.

Llama la atención que en el Estado de Yucatán no se utiliza la cifra del padrón electoral ni de la lista nominal de electores, la legislación indica que el 50% del salario mínimo vigente es multiplicado por el número total de ciudadanos que emitieron su voto en la última elección, es decir, la participación electoral incide directamente en la cantidad de recursos que se destine a los partidos políticos participantes en una contienda electoral.

En la gran mayoría de las entidades del país, la legislación respectiva contempla el procedimiento para determinar el financiamiento que a cada partido corresponde, sin embargo, en aquellas entidades como Aguascalientes, Campeche, Durango, Tabasco y Zacatecas, donde no se especifica en la legislación la forma de obtener el financiamiento a los partidos, se observa el presupuesto que les sea otorgado por el gobierno estatal respectivo y es el Consejo General del Instituto Electoral respectivo o su órgano equivalente quien señala los





montos a distribuir entre cada partido con derecho a financiamiento público.

Son destacables por su peculiaridad los procedimientos para la distribución de financiamiento en entidades como Durango, Hidalgo y Sonora; estas entidades tienen un procedimiento específico para la asignación de recursos por el principio que toma como base los resultados electorales de cada partido en las últimas elecciones. Por ejemplo, en Sonora el total de recursos se divide en dos partes, el 20% que se entrega en forma equitativa y el 80% atendiendo a otros criterios, el 100% del referido 80% se divide en dos rubros, el 30% que se distribuye entre los partidos de acuerdo al número de candidaturas que cada uno presente, y el restante 70% en proporción directa al número de votos alcanzados en la última elección, de tal suerte que se favorece a aquellos partidos que mayor cantidad de candidatos presente y que por consecuencia, también es mayor su egreso financiero.

Todas las legislaciones electorales de las entidades federativas contemplan un financiamiento adicional, que puede variar en su porcentaje, pero distinguen con mayores recursos a un año con proceso electoral de otro en el que no se celebren elecciones. En la mayoría de los casos la forma de distribuir los recursos para la obtención del voto son similares a las que se aplican para el financiamiento ordinario. Para el caso del Estado de México, el financiamiento para la obtención del voto es equivalente al doble del presupuesto que por concepto de financiamiento ordinario les corresponda a cada partido político¹³ y se distribuye igual

¹³ Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México* Artículo 58-II-B en Legislación Electoral del Estado de México 2002-2003, , Toluca, 2002, p. 139

FOTO IMAGE BANK No. 21: BJORN RICHTER



que los recursos de financiamiento ordinario.

En la distribución del financiamiento tanto ordinario como para la obtención del voto, todas las legislaciones contemplan un porcentaje que se asigna considerando criterios de igualdad entre todos los partidos con derecho a financiamiento, y un determinado porcentaje a repartirse acorde a la votación que cada partido haya alcanzado en la elección anterior. En este sentido, hay 17 entidades federativas que contemplan en su legislación electoral la división del financiamiento total en dos partes, la primera, 30% a repartirse equitativamente y la segunda, 70% de acuerdo a la votación respectiva; 4 entidades contemplan una repartición equitativa, 50% atendiendo al principio de equidad y 50% al de su fuerza electoral reflejada en los votos logrados. Otras 3 entidades contemplan porcentajes de 35 y 65% respectivamente, para el caso del Estado de México se contempla un equivalente al 15% para atender el principio de equidad y 85% proporcional a su votación.

A excepción de Baja California, Guerrero y Nayarit, las demás entidades federativas atienden el mismo criterio usado para la distribución del financiamiento ordinario en la distribución correspondiente al financiamiento para la obtención del voto; en los casos de las entidades referidas cambian, Baja California y Nayarit aplican un 50% de forma igualitaria y 50% atendiendo criterios de votación, para repartir el financiamiento ordinario y 30% y 70% respectivamente para la obtención del voto; en el caso de Guerrero es al contrario, 30 y 70% para el ordinario y 50 y 50% para la obtención del voto.

72

En el Código Electoral del Estado de México¹⁴ se estipula que el financiamiento que aporten los simpatizantes deberá ser menor del total del proveniente del financiamiento público, y en este mismo sentido, aunque en muchos casos con porcentajes diversos y englobando a todo lo que se considera como financiamiento privado, se pronuncian las legislaciones de prácticamente todas las demás entidades federativas; en cuyo caso, los porcentajes que fijan el límite van desde el 10% del financiamiento público hasta un equivalente al 100%, pues sólo especifican que el financiamiento privado no debe ser mayor al financiamiento público.

Por otra parte, sólo la legislación de Aguascalientes hace una precisión en el financiamiento privado al limitar a sólo el 50% como máximo, el financiamiento que provenga de la modalidad de autofinanciamiento.

En otra materia, existen 14 entidades de la República que contemplan en su respectiva legislación electoral una aportación a los partidos políticos por concepto de la ejecución de "actividades específicas", tales como conferencias, publicación de libros, seminarios, foros, y toda aquella tarea que tenga como finalidad difundir entre los militantes y entre la sociedad en general los postulados y principios de los respectivos partidos, que contribuya al fortalecimiento de la cultura político democrática.

14 Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México* Artículo 58-V-B en Legislación Electoral del Estado de México 2002-2003, Toluca, 2002, p. 140

La legislación electoral del Estado de México no contempla este tipo de actividades para ser financiadas, sin embargo, en marzo del año 2001, se creó la Comisión Especial para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos con el objeto de elaborar, aprobar y ordenar la publicación de programas que fortalezcan a los partidos legalmente acreditados ante el Instituto Electoral del Estado de México y a su militancia, en su formación, capacitación e intercambio de experiencias respecto de la legislación y justicia electoral, temáticas generales de política social y partidista; así como las que promuevan la cultura político democrática, en el ámbito estatal, nacional e internacional.

5. Costo del voto

No hay mayor interés en un partido político que el de lograr que la ciudadanía vote a su favor, aunque alcanzar este objetivo no es un fin en sí mismo, su consecución conduce a un partido político a llegar al ejercicio del poder público, pues esta es su razón de ser; mantenerse en él es otro de los objetivos, pero habrá que pasar nuevamente por el mismo proceso, lograr el voto mayoritario a su favor.

Para llegar a este objetivo, el financiamiento público es, sin duda, una importante herramienta que facilita la tarea, y para el caso de algunos partidos resulta imprescindible para su manutención en la competencia electoral.

Una de las tareas encomendadas a las instituciones electorales tiene que ver con garantizar la celebración periódica de elecciones y que todos los ciudadanos con derecho a votar puedan hacerlo en forma libre, secreta y directa.

En el entendido de que el voto es un derecho y una obligación del ciudadano, el presupuesto que a los partidos se les asigna para actividades tendientes a la obtención del voto debe, inevitablemente, ser aplicado en ello. Por lo tanto, para determinar el costo de un voto se tiene presente la cantidad de recursos con que se dispone y la cantidad de ciudadanos en posibilidad de ser electores, en este sentido el Acuerdo 67 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobado el día 9 de enero del presente año, estableció el financiamiento destinado a los partidos políticos para la obtención del voto ascendiendo a \$272,294,506.09, cantidad que se divide entre el número de ciudadanos que votaron en las elecciones municipales del día 9 de marzo del presente año, cuya cifra ascendió a 3,508,970 ciudadanos, por lo tanto, tenemos que el costo del voto por ciudadano fue de 77.59 pesos¹⁵.

15 Para la obtención del costo del voto se consideró el financiamiento a partidos correspondiente a la obtención del voto y se dividió entre el número de ciudadanos que votó en las pasadas elecciones municipales.

Es decir, los partidos, en conjunto, gastan el equivalente al 80% de un salario mínimo en cada ciudadano con el fin de lograr su voto. Eso es parte del costo democrático erogado en el Estado de México.

6. Consideraciones respecto al financiamiento de los partidos políticos

Ante un horizonte plural y democrático, y en el que la competitividad es cada vez más manifiesta, el equilibrio en la distribución del financiamiento sin lugar a dudas dio la posibilidad de una competencia electoral más justa y con ventajas para que todos los partidos contendientes estuvieran en posibilidad de alcanzar las metas que como principio persiguen, el ejercicio del poder público; la equidad en la competencia propicia una competitividad que en los últimos procesos electorales ha sido una constante.

Después de observadas las diversas disposiciones técnico legislativas arriba enunciadas sobre el financiamiento a los partidos políticos, seguramente surgen importantes cuestionamientos relativos al uso de los recursos del erario a favor de estos.

Las reglas que se establezcan para la posibilidad de acceso al financiamiento público tienen tanta relevancia que incluso pueden incidir directamente en la conformación de un determinado sistema de partidos, si se establece un umbral elevado para que los partidos tengan acceso al financiamiento, por consecuencia serán pocos los partidos que accedan, si por el contrario el umbral es mínimo, se da entrada a un mayor número de partidos.

En lo que se refiere al financiamiento privado, dada su diversidad de fuentes y el control de éstos por parte de los propios partidos políticos, es mucho más difícil

de fiscalizar que el financiamiento público, por lo que es indispensable que la legislación incluya su regulación, bajo el principio de transparencia en los ingresos y egresos que por esa vía se generen.

En nuestro sistema, y en cualquier sistema democrático, los partidos políticos ocupan un lugar principal entre los diversos actores que ahí intervienen, son tres las causas principales que les otorgan mayúscula importancia:

Primero, ellos son el instrumento a través del que se logra la participación política de una sociedad. De hecho, son los partidos las únicas instituciones que, en México y en nuestro estado, están legalmente reconocidas para ser el puente que hace que un ciudadano tenga acceso al ejercicio del poder público, y sin lugar a dudas, juegan un rol activo en el accionar de un gobernante postulado por dicho partido.

Segundo, son la expresión de una sociedad plural y dinámica que, sin embargo, bajo divergencias e incluso antagonismos, es capaz de entrar en una competencia dentro del marco de la legalidad y de la civilidad, en observancia de principios institucionales y en estricto respeto a las ideas y los postulados de cada uno de los actores e instituciones que intervienen en la competencia.

Tercero, como producto o complemento de las dos anteriores, una vez que, legal y legítimamente, un ciudadano accede al ejercicio del poder público a través de los partidos políticos, obedece a un designio de la voluntad popular y por lo

tanto, es parte integral de los órganos de representación a través de los que el pueblo ejerce su soberanía.

Ante ello y el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, el financiamiento con recursos del erario público no puede más que leerse estrechamente ligado a este carácter.

Y bien ¿cuál es el efecto de que los partidos políticos reciban financiamiento público? Con un financiamiento proveniente del erario y por lo tanto legalmente establecido y cuyo monto es con certeza conocido, los partidos políticos adquieren un importante grado de independencia respecto a los particulares que, convertidos en grupos de presión, pueden empujar fuertemente para condicionar las decisiones políticas y llevarlas a un campo donde los donantes particulares, detentores de poder económico, sean los más beneficiados, en detrimento de la voluntad de las mayorías e incluso, en contra del bienestar general. Ante este condicionamiento, los partidos dejan de ser representantes sociales y se convierten sólo en grupos de poder atados a voluntades particulares o de grupos muy específicos. El entrar en una lógica de que quien aporta sus recursos debe recibir como contrapartida cierto beneficio, sólo conduce, tanto al donante como al donatario a un ámbito poco transparente.

En otro frente, el financiamiento público, a través de los principios de distribución, trata de reducir las desigualdades económicas entre los partidos con derecho a recibirlo, ello se puede constatar cuando se observa que en prácticamente todas

las legislaciones de las entidades federativas, un determinado porcentaje del financiamiento público se distribuye bajo principios de equidad, y el porcentaje restante, se reparte atendiendo principalmente criterios de cantidad de votos que cada partido haya logrado en la última elección.

Aquí cabe destacar el hecho de que en la última década, y a favor de la citada equidad en la asignación de recursos, el financiamiento ya no es una concesión a voluntad de un organismo electoral o de gobierno, pues éste está legal y claramente estipulado en la legislación electoral.

Como consecuencia de lo anterior, el financiamiento público busca evitar prácticas ilícitas en sus fuentes y en su distribución.



FOTO IMAGE BANK No. 21: ANTONY EDWARDS



Al entrar en una arena en la que las condiciones de competencia son más equitativas, no se garantiza que un partido determinado logre porcentajes mayoritarios de votación, pero sí se empuja por hacer de los partidos instituciones con capacidad para competir con mejores perspectivas, ante estas circunstancias, los actores políticos deben enfocar sus esfuerzos por penetrar cada vez más en una sociedad plural en la que estamos insertos.

No parece acertado soslayar la postura de quienes difieren en el uso de financiamiento público para sostener a los partidos políticos, y que proponen que éstos se mantengan por sus propios medios, sin embargo, como ya se apuntó, el financiamiento proveniente del erario obedece al carácter que constitucionalmente tienen los partidos y a la necesidad de eliminar, lo más posible, ataduras de carácter monetario.

Cierto que ante la necesidad de recursos, los partidos recurren también al financiamiento privado, de hecho, los estatutos respectivos, generalmente hacen referencia a la obligación de la militancia a aportar cuotas cuyo monto puede ser proporcional a sus ingresos. Sin embargo, las legislaciones establecen un límite a esta fuente de financiamiento, todo encaminado a no permitir prácticas corruptas y caer en los cotos de poder político condicionado por un poder económico.

76

De hecho, el financiamiento privado, más que ser alternativo, resulta complementario, los propios partidos se encargan de que sus afiliados cumplan cabalmente las disposiciones estatutarias respectivas, pero siempre apegados a la normatividad que regule su actuar, para lo que habrá de poner mayor especificidad en la legislación electoral. Ello no debe opacar el objetivo principal del financiamiento, y entre otras actividades, los partidos deben participar de lleno en la difusión de la cultura político democrática, dando a conocer la ideología y los postulados básicos de cada uno de ellos hasta lograr que la sociedad sea capaz de emitir un voto con el pleno conocimiento de causa, sustentado en lo que representa la mejor opción y la más viable de acuerdo al propio criterio del votante.

Ahora bien, toda provisión de recursos hacia una institución, sobre todo para aquellas cuyo carácter es público, lleva consigo un mecanismo de fiscalización que vele por el buen destino de dichos recursos, tanto cuantitativa como cualitativamente, transparentando su gasto.

Por supuesto, hay materia pendiente que se puede identificar en algunos puntos neurálgicos que deben considerarse como parte de los instrumentos y mecanismos de control que paulatinamente se han desarrollado y perfeccionado, tienen que ver principalmente con la fiscalización, pero también con actividades previas.

Temas susceptibles a modificaciones legales en aras de alcanzar un control más estricto en el gasto de recursos son entre otros, la regulación de las actividades tendientes

a alcanzar una postulación a cualquier cargo de elección popular, que se ha dado en denominar precampañas e incluso, “pre precampañas”, pues en ello se emplean recursos que difícilmente son, primero, reportados y luego fiscalizados, por lo tanto, deben incluirse para ser considerados en los topes de gastos de campaña de los partidos políticos.

Otro aspecto a normar con mayor especificidad es el relativo al uso de medios masivos de comunicación y lo que ahí se difunde, pues, por desgracia, en algunos casos, lejos de cumplir con el objetivo de difundir las ideas y principios generales, las propuestas de gobierno y programas de acción de los partidos, se cae en enfrentamientos de desprestigio, motivo que, contrario al deber de crear en el elector un enfoque propio de cada partido, ahuyenta su participación en los procesos electorales y genera una percepción negativa hacia ellos. En este tenor, cabe mencionar que el Instituto Electoral del Estado de México, a través de la Comisión de Radiodifusión y Propaganda, realiza monitoreos a medios para fiscalizar el desarrollo de los partidos en este campo.

En aras de reducir los gastos político electorales, es también prudente hacer una revisión a los requisitos estipulados en la legislación electoral para otorgar registro a nuevos partidos políticos, al tiempo de revisar el umbral mínimo para que un partido político pueda mantener su registro como tal y por lo mismo tenga derecho a recibir financiamiento público de tal suerte que se tenga un arraigo real entre la población por parte de los partidos y sus candidatos.



FOTO IMAGE BANK No. 21: WILL CROCKER

Sin duda el tema del financiamiento es muy amplio, y conduce además, a otros temas que en él influyen, sin embargo, bajo un vertiginoso recorrido por la legislación electoral al abordar esta materia, podemos darnos cuenta de puntos favorables en su aplicación.

Por lo que se refiere al financiamiento privado y sus fuentes, habrá que aumentar su plena regulación para eliminar posibles prácticas ilícitas. Hay pues elementos para emitir un juicio respecto a posibles modificaciones que los propios actores políticos, a través de sus representantes que integran las Legislaturas, tienen la responsabilidad de llevar a buen término, pues la fiscalización no sólo es responsabilidad del Estado o de las instituciones electorales, es corresponsabilidad también de los partidos políticos y de la sociedad en general, por ello también hay que reconocer que se ha avanzado mucho, y que lo avanzado obedece, aunque parezca paradójico, al interés mostrado en el tema por los propios partidos políticos.

Conclusiones

La experiencia y los avances vividos en el Estado de México en materia de Financiamiento público, da lugar a lo siguiente:

- Es recomendable que en todas las entidades del país se cuente con una legislación electoral que norme puntualmente lo referente al financiamiento que reciben los partidos políticos.
- Es preciso que todas las instituciones

electorales locales cuenten con lineamientos técnicos de fiscalización estipulados con toda claridad, que orienten la aplicación correcta de recursos, de forma tal que los partidos observen estos criterios para el registro de sus ingresos y gastos, dando cuenta de su origen, monto y aplicación.

- Las revisiones precautorias están encaminadas a verificar que los partidos políticos o coaliciones no rebasen los topes de gastos de campaña, de esta manera también se evita la desviación de recursos y se fomentan condiciones de equidad entre los contendientes.
- Es necesario que se legisle en materia de gastos que los partidos políticos o sus miembros hagan con motivo de actividades denominadas de “precampaña” y que los recursos para ello no provengan del erario.
- La transparencia en el uso de recursos puede aumentarse considerablemente si cada partido publica los informes en los que se detallan sus ingresos y egresos una vez que sean debidamente revisados por la instancia electoral.
- Aunado a lo anterior, es prudente que los partidos elaboren nóminas en las que se registren los recursos destinados al pago de su planta laboral.
- El financiamiento privado debe tener una regulación cada vez más acabada que evite cotos de poder político condicionado por el poder económico.
- En la medida que se perfeccione la rendición de cuentas, se podrá incidir para disminuir el financiamiento proveniente del erario y fortalecer el autofinanciamiento bajo normas específicas y transparentes.



FOTO IMAGE BANK No. 21: STEVEN HUNT

Bibliografía, legislación y hemerografía

Instituto Electoral del Estado de México, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en Legislación* Instituto Electoral del Estado de México 2002-2003, Toluca, 2002, 519 págs.

Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México*, Toluca, 1996, 186 págs.

Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México*, Toluca, 1998, 234 págs.

Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México en Legislación* Electoral del Estado de México, Toluca, 2000, 317 págs.

Instituto Electoral del Estado de México, *Código Electoral del Estado de México en Legislación* Electoral del Estado de México 2002-2003, Toluca, 2002, 519 págs.

Comisión Estatal Electoral, *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México*, Toluca, 1993, 314 págs.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México “*Gaceta del Gobierno*”, de fechas: 29 de agosto de 1951, Tomo LXXII, Núm. 17; 27 de agosto de 1966, Tomo CII, Núm. 17; 18 de enero de 1975, Tomo CXIX, Núm. 7; 20 de abril de 1978, Tomo CXXV, Núm. 47; 28 de junio de 1990, Tomo XCXLIX, Núm. 123; 4 de febrero de 1993, Tomo CLV, Núm. 24; 2 de octubre de 1998 y 1 de enero de 2002, Tomo CLXXIII, Núm. 1.



f.G. Marín

Julio Santoyo Guerrero



expresiones

ORGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

....

análisis político y
democracia

la participación social en la práctica democrática

F. G. Marín*



“Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de “quién” vota, sino el de “dónde” vota (y que quede claro que aquí entiendo “votar” como el acto típico y más común del participar...)”

(Norberto Bobbio)

82

El fenómeno político más importante dentro los actuales procesos de globalización que configuran al sistema-mundo, es la expansión y consolidación de la democracia, como marco de responsabilidad, compromiso e intervención significativa en las decisiones que afectan el orden social y el equilibrio ambiental en el planeta. En efecto, la globalización no se reduce a la imposición mundial de las estrategias económicas dictadas por la ortodoxia neoclásica, tales como la liberalización de los mercados nacionales, la conformación de segmentos económicos funcionales y la aplicación de los modelos productivos de exportación, entre otras, sino que además comprende la universalidad y la distribución de las responsabilidades de los acontecimientos del mundo tanto en el compromiso de los gobiernos locales, como en la intervención organizada de los individuos particulares. La integración de grupos de acción intergubernamental, así como las protestas antisistémicas –según les denomina Wallerstein-, representan claros indicadores de esta tendencia distributiva de las responsabilidades universales, sobre los acontecimientos socio-históricos que organizan al mundo del siglo XXI. De esta manera, la conformación de la aldea global no se explica únicamente por la emergencia de la fluidez comunicativa que ha propiciado el desarrollo de los mass media –de acuerdo con los planteamientos de Chomski-, también comporta la apertura de espacios de intervención efectiva, aunque todavía bastante limitada, en los asuntos locales e internacionales de las sociedades contemporáneas –la reacción de la comunidad mundial ante la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), por ejemplo-. Las fronteras nacionales son erosionadas desde todas las dimensiones históricas que conforman la vida social contemporánea: la economía de mercado, la internacionalización del derecho, la defensa de los derechos humanos, la circulación del conocimiento, la responsabilidad global y, aun, la expansión planetaria de la práctica democrática.

* El autor es candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Es Profesor de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Jefe del Departamento de Superación Profesional de la Secretaría de Educación en el Estado (SEE). Editor de la Revista Des-Encuentros de la SEE.

En el ámbito de las relaciones socio-políticas y económicas mundiales, la democracia representa un recurso estratégico e indispensable para reorientar las tendencias del >>unilateralismo occidental<<, sustentado en la fuerza militar, la presión económica y la planetarización del modelo de civilización construido por la experiencia histórica de Occidente. Aún cuando la expansión de la práctica democrática es uno de los principales argumentos que pretende fundamentar el intervencionismo estadounidense y europeo en el mundo, lo cierto es que las relaciones internacionales distan demasiado de tener algún viso democrático. En el actual orden mundial, los dispositivos institucionales de decisión multilateral, operan, más bien, como agentes de legitimación de las acciones intervencionistas del unilateralismo occidental, cuando no son plenamente rebasados por los intereses estadounidenses y/o europeos. Los >>tratados internacionales de libre comercio<<, así como el dictado de las políticas económicas que establecen el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), imponen a las economías emergentes modelos particulares de organización socio-política, disposición productiva y distribución de la riqueza. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después del estrepitoso derrumbe del denominado >>socialismo real<<, con el cual concluye el orden del >>sistema bipolar<< heredado de la Segunda Guerra Mundial, se ha convertido en un simple aparato de legitimación de la política exterior de los países occidentales, sin ninguna capacidad efectiva para hacer prevalecer el estado

de derecho internacional, o hacer respetar la voluntad mayoritaria de los gobiernos y/o de los ciudadanos del orbe; en este espectro, ni siquiera el privilegio de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, representa un verdadero recurso de disuasión y/o limitación para las acciones de intervención unilateral, como es puesto de manifiesto en el conflicto palestino-israelí y en el affair de la alianza tramada entre Estados Unidos, Inglaterra y España, en la guerra contra Irak. La ONU no sólo resulta anacrónica para los actuales procesos socio-históricos que prevalecen en el mundo –como parece reconocer el actual presidente de los Estados Unidos, George Bush jr.–, sino que perdió de perspectiva el objetivo fundamental de su constitución, puesto que ya no puede garantizar el orden mundial –según afirma el historiador Francis Fukuyama.

83

Empero, la democratización de las relaciones internacionales no es asunto de injerencia exclusiva de los gobiernos estatales o de los organismos de coordinación multilateral, sino que competen directamente a todos los habitantes del mundo, puesto que se halla comprometida tanto la coexistencia pacífica de las diversas sociedades contemporáneas, como la vida misma en el planeta.

La confrontación entre civilizaciones, que anticipa Huntintong, es un factor determinante en la conformación del actual sistema-mundo. La capacidad de destrucción masiva de que disponen los ejércitos de las sociedades dominantes, así como la explotación intensiva de los recursos energéticos del planeta, el sobrecalentamiento global que genera la



persistente emisión de gases a la atmósfera y la acelerada contaminación del medio ambiente, comprometen la existencia de la vida en la tierra. En este sentido, la contención de tales procesos requiere del compromiso y la responsabilidad de cada uno de los agentes sociales del mundo, por lo menos en tres espacios concretos de intervención organizada, esto es: a nivel local, en la observación de las prácticas sociales de respeto e integración de la diversidad onto-histórico-cultural, así como de conservación ambiental; a nivel de los Estados, en la presión política para que los diferentes aparatos de gobierno respeten e instrumenten los principios constituyentes de la sociedad plural, además de las condicionantes regulativas del desarrollo sostenible y sustentable; a nivel internacional, en el impulso de nuevos dispositivos normativos, institucionales y de vigilancia que permitan el establecimiento de la paz y la consolidación de las prácticas democráticas, en cuanto condiciones fundamentales de las relaciones socio-políticas y económicas en el mundo, dentro de un marco de preservación del orden vital del planeta y de aprovechamiento racional de los recursos energéticos. La integración mundial de las sociedades contemporáneas entraña la planetarización de las responsabilidades sobre los problemas socio-ambientales que ha generado el desarrollo histórico de las sociedades humanas. De esta manera, los procesos de globalización socio-cultural y político-económica implican la instauración de la ciudadanía global, en cuya dirección se dirigen la reorganización internacional del trabajo, la constitución de mercados regionales, la internacionalización del derecho y la conformación jurídica de la ciudadanía europea.

84

La ciudadanía global comporta el reconocimiento jurídico mundial de los derechos políticos sustantivos, conforme a la tradición democrática moderna, que le corresponden a todo habitante del planeta, para intervenir en los asuntos que conciernen al orden socio-político-económico-ambiental del devenir histórico del mundo contemporáneo.

Por otro lado, en el ámbito de los Estados nacionales, las relaciones socio-políticas se encuentran determinadas por la tensión de dos tendencias contrarias, a saber: en cuanto consecuencia directa de los procesos de globalización económica, de acuerdo con Jaime Osorio, la despolitización de la sociedad y, como producto de la consolidación de la cultura democrática, el tránsito de la democratización del Estado a la democratización de la sociedad, según advierte Norberto Bobbio. La economía es por antonomasia antidemocrática. En lo general, las prácticas de producción de los bienes y servicios que garantizan la pervivencia del ser humano, las estrategias de organización del trabajo socio-económico, así como los dispositivos técnico-tecnológicos de aprovechamiento de los recursos y de acumulación de la energía, no son compatibles con las dinámicas socio-políticas que genera la cultura democrática. Esta incompatibilidad de las prácticas político-económicas no sólo se refiere a la moderna economía capitalista, sino que comprende todo tipo de modelo económico existente en el devenir de la historia humana. Las economías primitiva, tributaria, feudal y socialista —aún más en la previsión comunista— carecen de procedimientos democráticos, tanto como la práctica misma del capitalismo. La economía capitalista es apenas una radicalización histórica de la práctica económica humana.

Las demandas de democratización del actual modelo económico, tan de moda en los medios intelectuales de izquierda y en los movimientos de resistencia, son más bien una aspiración utópica que una posibilidad histórica y se centran más en los efectos distributivos de la producción de la riqueza que en las propiedades particulares que definen a la práctica económica. De esta forma, subordinada la política a las necesidades de expansión y consolidación del modelo económico dominante en el orden mundial vigente, mediante la contracción de la influencia del Estado en las determinaciones que regulan los procesos del >>libre comercio<<, para actuar sólo como soporte político, jurídico y, aún, financiero de las necesidades de fortalecimiento, equilibrio y expansión del mercado; el nuevo ciudadano que requieren los sistemas estatales contemporáneos es aquel que reduce su intervención política a los procesos de legitimación electoral de los gobernantes, para retrotraerse después a la esfera de la vida privada, dejando a los aparatos de Estado la determinación, regulación y administración de los asuntos públicos. La ciudadanía despolitizada es la condición socio-política necesaria que exige la economía del capitalismo hidráulico¹, lo cual es evidentemente contrario a las tendencias que en este momento reclaman el desplazamiento institucional de la democracia representativa hacia la democracia directa, es decir, de la ciudadanía electoral a la ciudadanía participativa.

En dirección opuesta a la tendencia económica, el desarrollo histórico de la cultura democrática plantea la transición de la democracia política a la democracia



¹ Es un sistema que se caracteriza por la liberación de la empresa posindustrial; por la virtualización del capital y por la fluidez del capitalismo financiero.

social, de la democracia representativa a la democracia directa. En efecto, de acuerdo con las anticipaciones de Bobbio, los actuales procesos de consolidación democrática no pueden interpretarse como la irrupción de nuevas formas o modalidades de democracia, sino que debe entenderse en cuanto conquista de espacios tradicionalmente dominados por estructuras de tipo jerárquico, tecnócrata y/o burocrático –verbigratia, la familia, la escuela y la administración de servicios–. Por cuanto es en la esfera política donde se delibera, define y determina sobre los aspectos más importantes de la vida pública, lo cual tiene un pleno impacto en la dimensión de la vida privada, entonces, el objetivo histórico de la democratización del Estado es el de conjurar la presencia de cualquier tendencia, elemento o práctica absolutista, dictatorial y/o déspota en los procesos de la administración social, sin que ello implique la democratización de todos los espacios de organización de la sociedad civil.

Esta pretensión es compatible con las presentes tendencias de despolitización de los ciudadanos, hecho que patentiza la coexistencia posible de un Estado democrático y de una sociedad no democrática –las naciones árabes y los países orientales, por ejemplo–. La democracia política encuentra como condiciones suficientes: la instauración de los derechos políticos, la competencia electoral, la transición pacífica del poder y la existencia de dispositivos institucionales que permitan la posibilidad de hacer prevalecer la voluntad general en las proyecciones socio-históricas de gobierno. En este sentido, el principal indicador del grado democrático de un Estado está

representado por la amplitud del derecho a participar, de manera directa o indirecta, en los espacios de decisión política. Sin embargo, las actuaciones del sistema político se localizan en un espacio más amplio de relación y organización colectivo-comunitaria, a saber: el sistema social. Las decisiones políticas están condicionadas por el régimen de relación y organización de la sociedad civil.

Las relaciones sociales son atravesadas por relaciones de poder que, en la mayoría de los casos, no están acotadas por principios y procesos de carácter democrático. En consecuencia, el reto que enfrentan los sistemas democráticos contemporáneos es la democratización de las relaciones sociales y la apertura de nuevos espacios para la participación directa de los agentes individuales o la subversión político-democrática de las micro-relaciones, como bien podría indicar Michel Foucault.

La intención de la democracia directa, comúnmente, aspira a la participación de todos los miembros de una sociedad en cada una de las decisiones que le atañen, a través de cualquiera de sus dispositivos procedimentales, esto es: el deliberante asambleísmo ciudadano sin intermediarios, la consulta abierta, el plebiscito continuo y el referéndum permanente. En las complejas sociedades contemporáneas, la aplicación estricta del modelo de la democracia directa es ética, intelectual y materialmente inviable, por dos razones concretas: en primer lugar, porque la >>politización integral<< del individuo supone la completa disolución de la esfera privada en la dimensión pública, en donde todos los asuntos humanos se



FOTO IMAGE BANK No. 21: FRANS LEMMENS

convierten en temas del interés público; y en segundo lugar, como consecuencia del punto anterior, porque la >>politización absoluta<< de la práctica socio-cultural es una variante del sistema totalitarista, donde la libertad y las garantías individuales se disuelven en el ejercicio de la voluntad social, manifiesta a través de la imposición de las decisiones generales; es decir, la democracia total se resuelve en la dictadura de las mayorías. En el Estado Total la >>razón de Estado<< prevalece sobre todo derecho individual o colectivo, mientras que en la Sociedad Totalitaria predomina la >>razón social<< respecto de cualquier garantía particular. De esta manera, la Ciudadanía Total es el anverso del Estado Total. En la complicada realidad de los modernos sistemas democráticos, los únicos instrumentos de la democracia directa que se recuperan son la consulta, el plebiscito y el referéndum, pero sólo en situaciones que se consideran extraordinarias, por su trascendencia socio-histórica; pero nunca como instrumentos regulares en la definición de las decisiones políticas –aún, en los gobiernos de carácter populista o de izquierda.

87

En sentido estricto, la materialización histórica de la práctica democrática directa sólo es posible en comunidades breves por el número de individuos que la conforman y simples en su organización político-económica. Las sociedades contemporáneas se han tornado demasiado onerosas en su población y complejas en sus relaciones político-económicas, como para establecer las condiciones de posibilidad que permitan la participación directa del ciudadano en los asuntos de interés público. El problema de la intervención

iones



integral del individuo en la definición de todas las decisiones políticas, dentro del dinámico contexto de las sociedades contemporáneas, no se reduce a una simple cuestión técnica, como aducen los acérrimos defensores de la democracia directa, que permita resolver la imposibilidad material de la >> asamblea ciudadana total <<, bien sea mediante algún tipo de red electrónica o cibernética que confiera al ciudadano la facultad de hacer patente su voluntad política, con el sólo hecho de presionar un botón desde la comodidad de su domicilio particular, o bien, a través de la consulta interactiva que puede propiciar el recurso político de los mass media –de facto, para el presente desarrollo tecnológico, ninguna de las dos soluciones representa mayor desafío-; por el contrario, en la actualidad, la auténtica dificultad se encuentra en las intrincadas relaciones de poder, socio-culturales y económicas que comportan los diferentes asuntos de decisión política.

88

La asimilación de la información mínima necesaria, el análisis sistemático de las diversas aristas sociales y la ponderación de las implicaciones histórico-civilizatorias, con mucho, rebasan la capacidad de comprensión y de disposición del tiempo del ciudadano promedio, para discernir y deliberar sobre los diversos temas que constituyen a la agenda política de las sociedades actuales. La profunda complejidad de los fenómenos socio-históricos de la época contemporánea ha tornado irrealizable la aspiración del Hombre Total de Marx, en cuanto producto del desarrollo civil de la humanidad, así como la apuesta de Jean Jacobo Rousseau del Ciudadano Total –según le denomina Dahrendorf-, en tanto individuo comprometido a plenitud con sus deberes ciudadanos. La división orgánica del gobierno, para la atención de los distintos campos de la administración pública, es el correlato político de la división social del trabajo. Por otra parte, el respeto de los derechos humanos, ciudadanos y étnico-culturales, en el marco del desarrollo sustentable y sostenible, conforme a los principios fundamentales de la tradición democrática, refina los procedimientos de decisión política, la cual debe establecer un equilibrio estratégico entre las razones de Estado y las razones sociales. En este aspecto radica precisamente otra de las principales problemáticas socio-políticas que confronta la instrumentación histórica de la democracia directa, esto es, el conflicto subyacente entre los intereses, alcances e implicaciones socio-civilizatorias que fundamentan a cada razón.

Más allá del dogmatismo reaccionario de algunos grupos sociales de resistencia o de izquierda, el fuerte antagonismo que distancia a estas razones se pone de manifiesto, con bastante claridad, en los actuales procesos de preservación y explotación de los recursos del medio ambiente, la regulación del crecimiento urbano y las necesidades sociales que plantea la dinámica poblacional, sin olvidar el problema de la producción, consumo y conservación de la energía. En efecto, la Razón de Estado pretende un carácter general, trascendental y necesario, mientras que la Razón Social, por lo regular, es local, emergente y contingente. La compleja realidad contemporánea demanda la valoración consecuente de las implicaciones socio-civilizatorias que comportan ambas razones, en la determinación de las decisiones políticas.



FOTO IMAGE BANK No. 21: GRANT V. FAINT

Sin embargo, son precisamente las condicionantes de la democracia directa quienes posibilitan el desplazamiento de la democracia política hacia la democracia social. En la extensiva y compleja realidad de las sociedades contemporáneas, la única posibilidad concreta de intervención significativa del individuo en los asuntos de la convivencia comunitaria, sin ningún tipo de intermediarismo político, se localiza en los espacios inmediatos y mediatos de la acción social, tales como la escuela, la fábrica, la familia, etcétera. La relativa simplicidad de los asuntos que conforman a los fenómenos de estos espacios sociales, en comparación con la densa problemática de los sistemas estatales, permite la participación deliberante de los individuos en el establecimiento de los consensos y las correspondientes resoluciones colectivas. La democratización del Estado, por lo menos en las democracias de mayor consolidación, carece de nuevas alternativas de expansión, con la conquista del sufragio universal y la instauración de los diversos dispositivos político-legales de revocación del mandato; por eso mismo, el desarrollo de la práctica democrática se dirige hacia la apropiación de los espacios sociales, donde el individuo tiene la oportunidad real de incidir de manera reflexiva en las determinaciones que organizan a la sociedad en su conjunto. La democracia social consiste precisamente en la democratización de los espacios sociales que de manera tradicional están determinados por estructuras, procedimientos y/o prácticas no-democráticas o, incluso, con clara vocación antidemocrática.

89

Es importante enfatizar que se trata de la democratización de los espacios sociales, no de los procesos económicos —como pretenden los movimientos contestatarios de resistencia o de izquierda—. La democracia es una forma de relación socio-política, no de organización socio-económica. La pretensión de que el sistema democrático implica, por necesidad, la distribución equitativa de la riqueza, resulta tan reduccionista como la posición que explica la organización histórica del sistema socio-político en tanto simple efecto del sistema económico de producción. Los estratos históricos se conforman por diferentes dimensiones de organización socio-civilizatoria, las cuales no guardan una relación de correspondencia imperativa entre sí, es decir, en la misma época pueden coexistir modalidades económicas, políticas, éticas, estéticas y religiosas, divergentes o

iones

contradictorias. Aún dentro de una misma dimensión socio-histórica es posible la simultaneidad de tendencias opuestas y antagónicas, como sucede en la convivencia orgánica del sistema político democrático con el sistema social no democrático. Ciertamente, entre las distintas dimensiones históricas persisten agenciamientos diversos, influencias recíprocas e interacciones sistemáticas, pero también es verdad que no mantienen algún tipo de relación determinante. De esta manera, la distribución equitativa de los bienes socio-económicos del proyecto de civilización moderno, no es un tema pendiente en la agenda democrática, por el contrario, es una cuestión ausente en la organización histórica de los sistemas económicos –incluyendo los modelos del denominado >>socialismo real<<-. Ahora bien, en cuanto las decisiones políticas se encuentran condicionadas por las formas de relación y organización social, entonces, la democratización de tales espacios de acción colectiva, contribuye a la consolidación de la democracia política.

En consecuencia, desde la perspectiva de los procesos de democratización social, el principal indicador del grado de democracia existente en una sociedad, siguiendo a Bobbio, está representado por los espacios sociales abiertos a la intervención significativa de los individuos, o como plantea el filósofo italiano, en la referencia que sirve a la presente reflexión como epígrafe, esto es: el parámetro democrático ya no es quién vota, sino más bien el dónde vota.

Así pues, el punto de inflexión tanto en el propósito de democratizar las rela-

ciones internacionales, dentro del contexto de constitución del sistema-mundo, como en la expansión de la cultura democrática hacia el entramado de las relaciones sociales, se encuentra en la participación social. El reconocimiento jurídico, político y social de la condición de ciudadanía comporta la responsabilidad cívica del individuo para intervenir en los asuntos de interés público, a partir de la formación de su propio criterio que le permite el procesamiento crítico de la información disponible y de conformidad con sus intereses particulares o colectivos. La participación organizada de los ciudadanos en la definición de las decisiones socio-políticas, pero respetando la autonomía y el equilibrio de las esferas de lo privado y de lo público, representa el centro de gravedad de la práctica democrática. La conversión de toda la vida humana en política, lo cual se traduce en la disolución del ámbito privado en la dimensión pública, significa la instauración del totalitarismo Social o de Estado –como se ha planteado antes-. El ciudadano requiere de un espacio privado que le permita construir, además de su proyecto personal de vida, el marco necesario de valoración sobre las diversas alternativas de conformación del proyecto socio-político. La inmersión total en los asuntos públicos termina por uniformar al pensamiento y obtura la capacidad de discernir respecto de las distintas opciones políticas sobre las cuales tiene la posibilidad de elegir. Por otra parte, la participación social no se reduce al simple ejercicio del derecho al sufragio político –según pretenden las actuales tendencias de la democracia electoral-, sino que comprende, además, la intervención intencional en la aplicación, observación, segui-

miento y evaluación de las decisiones políticas, puesto que la esfera de lo político es el ámbito de determinación histórica del proyecto social.

Fuentes de Consulta

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE, Colombia 1992.

Bourdieu, Pierre. *Sociología y cultura*. Grijalbo, México 1990.

Buchanan, J. *El cálculo del consenso*. Plantea-Agostini, España 1993.

Ianni, Octavio. *Teoría de la globalización*. Siglo XXI, México.

IFE. *Apuntes de cultura democrática*. Cuadernillos 2 y 3.

Lechner, N. *La reforma del estado y el problema de la conducción política*, en: *Perfiles Latinoamericanos*, No. 7, diciembre de 1995, Flacso-México.

-*Las transformaciones de la política*, en: *revista Mexicana de sociología*, No. 1, enero-marzo 1996, México.

Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Aguilar, Madrid 1990.

-*Cartas sobre la tolerancia y otros escritos*. Grijalbo, España 1975.

Poulantzas, N. *Poder político y clases sociales en el capitalismo*. Siglo XXI, México 1976.

Sartori, Giovanni. *La política*. FCE, México 1996.

Rousseau. *El contrato Social*. Altaya, Barcelona 1993.

Weber, Max. *Economía y sociedad*. FCE, México 1997.

91

iones

ética y política: la verdadera cara de la política

Julio Santoyo Guerrero*



La relación entre ética y política ha sido asumida en medio de una gran polémica y de una percepción muy accidentada y confusa a lo largo de la historia del pensamiento occidental. No es sino hasta la aparición de *El Príncipe* en 1516 y *Los Discursos Sobre la Primera Década de Tito Livio* en 1521 de Maquiavelo, cuando la política adquiere autonomía como disciplina y deja de ser parte subordinada a otros continentes del conocimiento más universales, como la filosofía o la teología. En las obras de Maquiavelo mencionadas, el realismo de este florentino es conmovedor al presentar la cara ingrata pero verdadera de la política: la perfidia, la ausencia de escrúpulos, el desapego al derecho y a la moral. Basten sólo dos breves sentencias encontradas en *El Príncipe* para ilustrar lo dicho: 1) “No hay que olvidar que es necesario ganarse a los hombres o deshacerse de ellos”; y, 2) “Un príncipe prudente sólo puede y debe cumplir su palabra cuando con ello no se cause daño así mismo”.

La política, entonces, no es en manera alguna la encarnación de ninguna ética, aunque los políticos puedan asumir alguna en función del contexto en el que actúan. La política como disciplina de la ciencia social no se subordina a la ética, y la acción política como tal casi nunca se sujeta a una moral prescrita por ética alguna. Es más, para muchos –teóricos y actores de la política–, la eficacia de ésta se diluye proporcionalmente al incremento de normas morales en su quehacer. En este sentido se reconoce que el móvil fundamental del hacer político es la eficacia en la preservación o conquista del poder, el móvil no lo son los valores de algún código, aunque los políticos coloquen esos valores como el fin último de sus actuaciones. Es decir, el ser de la política es la maniobra cotidiana, los “cueveos”, el engaño como lo dijera en el *Arte de la Guerra Sun Tsu*, las alianzas y rompimientos, la presión, el chantaje, las justificaciones, las descalificaciones, las alianzas, los rompimientos, etcétera. El deber ser, o sea las finalidades, está constituido por valores como la justicia, la democracia, la igualdad, el orden, la revolución, la solidaridad y la libertad; los que conjugados generan el programa político que se traduce, si la fuerza es gobernante, en políticas públicas de gobierno.

Algunos de los procedimientos de la política, precisamente aquellos que suelen ser definitivamente eficaces, y esto hasta la santa iglesia como institución los aplica en su lucha interna por el poder, son continuamente cuestionados por su extremo pragmatismo

* Profesor de Teoría Educativa del Centro de Actualización del Magisterio en Michoacán (CAMM).

FOTO IMAGE BANK No. 21:
PHILIP M. DE RENZIS

y divorcio con una ética. Estos actos de la política no son, sin embargo, exclusivos de alguna tendencia ideológica por más pura y asceta que se presuma; por lo contrario, la historia es muy elocuente al respecto, dichos actos son promovidos indistintamente por toda posición existente. Por ejemplo, en 1930 Stalin esgrimió una razón histórica y ética para exterminar a los grupos sociales opositores, el hecho de considerarlos como una “clase moribunda y reaccionaria”, obstáculo de la revolución socialista, justificó moralmente la persecución y aniquilación de la oposición. Para Stalin todo estaba permitido con tal de lograr la liberación del proletariado.

Como se apreciará, estamos hablando de un asunto cardinal, el problema de los medios y de los fines. Los fines representan al ideal, el deber ser, pero los medios son la realidad, son el ser, son la sustancia viva de esta actividad. En la historia de la ciencia política quienes destacan el valor de los fines se mueven en el campo del *idealismo político*; los que destacan el valor de los medios o los hechos, se mueven en el campo del *realismo político*, de aquí la frase dura de *real politik* para referirnos a la crudeza de la acción política más allá del



FOTO IMAGE BANK No. 21: ERIC MEOLA

deber ser. Este problema de origen, que delata de una parte la naturaleza amoral de la política, es el referente cognoscitivo de donde arranca históricamente la división en el campo del estudio de la política y del hacer político: el realismo y el idealismo.

Es conveniente decir, para el caso que nos ocupa, que es en el marco de los fines donde es posible el establecimiento de una cierta ética política, y no necesariamente en el marco de los hechos, aunque tiene que reconocerse que una ética normativa de la política puede orientar relativamente los actos de la política de hechos, aunque la eficacia se pierda y se extinga con ella el éxito. Pero también una ética en los fines puede justificar un medio moralmente inaceptable. En años pasados, en nuestro país, ciertos militantes de la izquierda llegaron a justificar las trampas en las casillas electorales donde tenían influencia, en aras de derrotar al partido de Estado. Si el fin era loable también lo era el medio. Con cinismo a esto le llamaron “fraude patriótico”, lo que les permitía contar con una justificación ética y por ello histórica.

Precisamente Maquiavelo destaca la importancia de los medios en su expresión



FOTO IMAGE BANK No. 21: STEVEN HUNT

extrema y cínica, y los describe y recomienda sin ambages, sin que medie en su pensamiento una falsa compasión por encubrir la crudeza del hacer político y desde luego sin calificar esos medios desde alguna posición ética. Por eso Maquiavelo es el fundador de la política moderna, el que la separa definitivamente de cualquier metafísica, de cualquier teología y la coloca en el mundo de los seres terrenales, hecha a la medida de las ambiciones y miedos de esos hombres terrenales. Con Maquiavelo la política queda secularizada; aunque en cierto momento, al desentrañar sus procedimientos, nos llegue escandalizar. Sin embargo, esto lo debemos entender, recordemos que la política no es otra cosa que la extensión de la guerra por otros medios, como lo afirma Karl Von Clausewitz. Podemos darnos cuenta que en mucho se parecen la guerra y la política; forman parte de un mismo cuerpo.

Los procedimientos de la política pueden hasta horrorizarnos como ocurre con los de la guerra, pero no debiera haber razón para ello, porque ella sólo es lo que el ser humano es; el hacer político sólo es nuestra imagen en el espejo. Esta visión ingrata de la política que encarnamos los humanos ya la teorizaba Aristóteles en sus 8 libros sobre La Política, en los cuales reconocía tres géneros de vida: uno, el de los sabios, los cuales tienen como virtud la búsqueda de la verdad independientemente de cualquier prejuicio, y por esta razón, dice, están cerca de la divinidad; otro género de vida es el pasional y quienes así viven permiten que su cuerpo mande sobre su alma, los instintos los dominan y suelen ser pasivos y hasta bestiales; pero un tercer género de vida es el de los políticos, quienes están en un lugar intermedio entre sabios y pasionales, tienen la virtud de la inteligencia pero también suelen ser víctimas del instinto. En los políticos, el hacer político, es una mezcla de las máximas virtudes y de las máximas pasiones humanas.

Pero si en el hacer político son los fines los que pueden estar abiertamente ligados a un pensamiento ético, y si con puros fines o principios éticos no se puede hacer política eficaz porque faltarían los medios, ¿es posible entonces, conciliar fines y medios, de tal manera que pudiéramos hablar de un hacer político orientado en todas sus implicaciones por principios éticos? Al respecto, hemos anotado dos posiciones; una, la realista que sostiene la imposibilidad de esta conciliación y otra la del idealismo (entendido idealismo no en el sentido filosófico convencional, sino en el sentido del deber ser), que asegura que esta posibilidad sí puede darse y que la política puede tener medios también éticos. Sin embargo, la verdad es que en el proceso político como tal, medios y fines no están totalmente separados, son una unidad dialéctica, -sin la moral de por medio-, se conjugan y pueden influirse de manera mutua; sin embargo, un medio no necesariamente puede depender éticamente de los fines, el medio sobre todo depende de la eficacia. Los medios no son ni buenos ni malos, no entran en los dominios de la moral, los medios son eficaces o no lo son y esto es lo que importa a la política.

Luis Villoro, nuestro filósofo mexicano, ha tratado de resolver este problema introduciendo un elemento nuevo: la historicidad, la justificación histórica. Para él los medios son coherentes con la moral en la medida que se reconoce una moral histórica. Esto es, que si la decisión del político es oportuna y elige medios –incluso cuestionables–

, la guerra, la deslealtad, etcétera, para hacer triunfar una causa socialmente justa, habrá una moral histórica que lo justificará: la revolución, la soberanía, la república, la libertad. El problema con esta versión es que hoy a nadie convence la idea de que la historia sea un proceso lineal y progresivo; hoy se reconocen múltiples posibilidades de interpretación histórica y por lo tanto múltiples juicios morales de los acontecimientos en la historia. Lo que para una parte de los antagonistas es justificable no lo será para los otros. Por lo tanto, no puede haber tal justificación histórico-moral de los medios. El hecho de matar en una revolución es en sí mismo moralmente inaceptable, independientemente del contrincante muerto, y de los fines últimos que pueda tener cada facción como justificante histórico-moral.

Ahora bien, si la política es realmente este espécimen, cómo confiar entonces en la política y en los políticos para gobernar a una nación, sobre todo cuando la nación tiene un sentido claramente ético y solamente puede subsistir si se alimenta la eticidad de la nación o del pueblo, a través de valores jurídicos, culturales, económicos y militares, lo que precisamente constituye el contrato social original de un pueblo. Nuevamente tenemos que decir, que la política y el político son muy concientes en cuanto a reconocer el deber ser de la nación o del pueblo (de la polis), y saben que sólo sobre la base de ese reconocimiento pueden garantizar su legitimidad como hombres de acción, pero eso no le limita al político para que discreta y obligadamente pueda maniobrar para incrementar su fuerza y servir así a los ideales éticos que son legítimos para la nación.

Esto suena duro pero así es, baste hacer un análisis detenido de los contenidos de cualquier campaña electoral contemporánea, o de la lucha por el poder en cualquier nación a lo largo de la historia, incluida desde luego la nuestra.

El oficio de político puede llegar a hastiar a ciertas mentes por esta singularidad, pero este es un oficio necesario, que siempre terminará imponiéndose. Cuando Platón quiso aplicar los conceptos de su República a un gobierno real, haciéndola gobernar por filósofos y sabios (idealismo político), el resultado fue catastrófico para esa nación y para él mismo.

Ahora bien, todo esto que hemos dicho viene al caso, y viene muy bien porque México ha cambiado políticamente mucho en los últimos 15 años. Esto podría suponer que han cambiado sustancialmente las prescripciones del hacer político y que el advenimiento de la democracia está logrando o logrará una conciliación ética absoluta entre fines y medios. Pero esto no es cierto. Lo que ha cambiado es el escenario cerrado de un régimen de partido de Estado por un régimen abierto y más democrático, pero los recursos de la política siguen operándose en un régimen democrático, obvio bajo reglas diferentes, al igual que ocurre en regímenes no democráticos. Es más, la democracia permite una creatividad mayor de los recursos de la política.

¿Entonces, estamos perdidos? No, los regímenes democráticos y sobre todo en la época moderna mediática, sólo lo

pueden ser con la presencia de una opinión pública que, habrá que decirlo, obliga también a dar sentido ético a los fines de la política. El político moderno no es nada sin la opinión pública y sin los medios que forman la opinión pública, de tal manera que sus recursos son condicionados por las tendencias de esa opinión, aunque ahora vivamos el riesgo de políticos que construyen costosas opiniones públicas artificiosas y pre-juiciosas para apuntalar cierto interés, tal sería el caso del magnate Italiano de los medios Silvio Berlusconi, quien por medio de ellos se promovió como primer ministro de Italia; o también dentro de otro contexto, el caso mexicano Fox-Marcos-Congreso de la Unión, en el 2001, una trilogía que buscó obtener, a través de los medios, el beneplácito de la opinión pública; colocando el debate más en las cuestiones de la forma (la tribuna del Congreso y el formato de participación), que en las de fondo, los derechos de 10 millones de indígenas.

La gran ventaja de un régimen democrático radica en la oportunidad real que tiene el ciudadano para cambiar de políticos y partidos gobernantes cuando éstos dejan de satisfacer las expectativas de esa opinión pública a través del voto, cosa que no ocurre en los regímenes cerrados en donde la opinión pública es confrontada, perseguida y hasta anulada en función de una razón de estado, el orden. Por cierto, dice Abraham Nuncio en sus *Fábulas del Poder* que la razón de Estado nació del encuentro entre el poder y la razón, en el cual dialogaron: “El poder no se comparte, expresó el poder. La razón no se discute, dijo la razón. Y al momento se dieron cuenta de que podían ser aliados: ambos compartían la misma idea.” También la fábula nos muestra cuan alejada está la moral del hacer político. Creo que todos los gobiernos en mayor o en menor medida no se sustraen a la enseñanza de esta fábula.

El sentido ético de la política moderna proviene ahora de las posibilidades de los medios, pero aquí hay un problema preocupante: ¿quién garantiza la ética de los medios? Lo que nos plantea un problema circular, los medios son un asunto público y por tanto materia de la política, ya que la política tiene sustancia en lo público. La eticidad de la política entonces habrá de incluir también la prescripción de una ética de los medios para garantizar la orientación ética de la política a través de los medios.

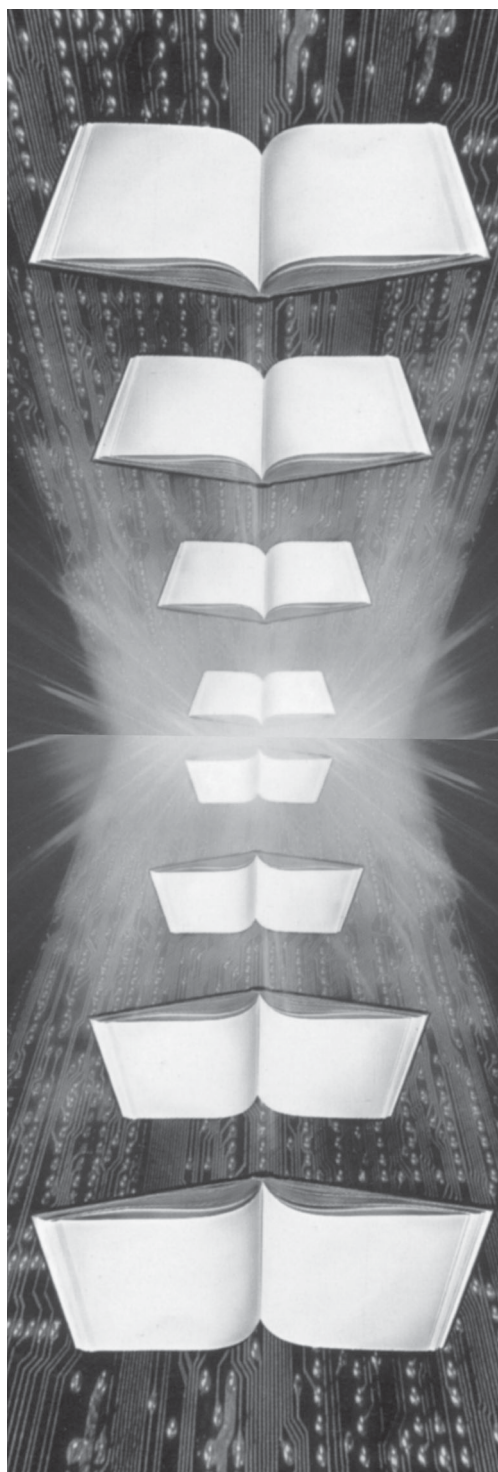
A pesar de que debemos reconocer que el deber ser de la política puede estar orientado por principios éticos, no podemos extender esta atribución a cuestiones tales como la felicidad de quienes son gobernados en las sociedades políticas. La felicidad no es el fin que los políticos deben perseguir para sus gobernados, y cuando éstos lo prometen están rebasando la esfera de la política y están inmiscuyéndose en la esfera de lo privado. La felicidad, aunque pueda formar parte de los valores de cierta ética, no es asunto de la política. El que un ciudadano sea feliz por algún acto político es pura casualidad; pero por azarosa causalidad. Por la simple razón de que la felicidad es un asunto extremadamente privado y subjetivo, ya que todo ser humano puede ser feliz por distintas y legítimas razones. Trazar un proyecto político de felicidad es catastrófico, el fascismo europeo del siglo pasado lo pretendió y terminó en holocausto.

Tampoco las democracias, si es que lo son, pueden plantearse como finalidad a la

felicidad. Al momento en que lo hacen dejan de ser democracias por la razón de que un acto tan individual como ese no puede ser asumido como asunto de Estado. A lo más que puede aspirar una democracia es a ser el menos malo de todos los tipos de gobierno posibles, como lo han dicho los clásicos.

¿Entonces es imposible la conciliación absoluta de la ética y la política? ¿Tenemos que conformarnos con una conciliación relativa? ¡Efectivamente! En términos hipotéticos, las únicas posibilidades podrían darse, primero, en el momento en que los diferendos por el poder concluyeran al concluir el interés por el poder mismo al diluirse la polis – lo cual es insostenible-, o segundo, cuando los aspirantes aceptaran que sólo existe un sólo horizonte de intereses políticos y económicos y que aceptaran con pleno agrado y beneplácito las acciones del poder ejercido por manos de otros, es decir, dentro de un régimen de totalitarismo absoluto, en un estado de ausencia de conciencia individual, anulada en beneficio de una conciencia de Estado –aunque suene extraño-.

Pero esto no va a ocurrir. Las vías de la política continuarán siendo como lo han sido durante la historia de la sociedad y sólo se ajustarán a la actualidad de las pasiones y los intereses del hombre que vive en sociedad.



97

FOTO IMAGE BANK No. 21: ROY WIEMANN

iones